

Verfassungsrechtliche Probleme der Behandlung von Petitionen durch den Bundestag nach Artikel 17 GG

DISSERTATION
zur Erlangung des Grades eines
DOKTORS DER RECHTE
des Fachbereichs Rechts- und Wirtschaftswissenschaften
der Johannes Gutenberg-Universität Mainz

vorgelegt von

MONIKA SCHMITT-VOCKENHAUSEN

Rechtsreferendarin

Mainz
1979



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41552619_0022

Verfassungsrechtliche Probleme der Behandlung von Petitionen durch den Bundestag nach Artikel 17 GG

DISSERTATION
zur Erlangung des Grades eines
DOKTORS DER RECHTE
des Fachbereichs Rechts- und Wirtschaftswissenschaften
der Johannes Gutenberg-Universität Mainz

vorgelegt von

MONIKA SCHMITT-VOCKENHAUSEN

Rechtsreferendarin



Mainz
1979

Verfassungsrechtliche Probleme
der Behandlung von
Petitionen durch den Bundestag
nach Artikel 17 GG

DOKUMENTATION
AN DER UNIVERSITÄT LEIDEN
IN VERBAND MIT DER
BIBLIOTHEK DER RECHTSWISSENSCHAFTEN
UND DER POLITIKWISSENSCHAFT
AN DER UNIVERSITÄT LEIDEN

1979

MONIA SCHMIDT VOORHOUTEN

1979



Erstberichterstatte: Professor Dr. jur. Hans-Heinrich Rupp
Zweitberichterstatte: Professor Dr. jur. Walter Rudolf
Tag der mündlichen Prüfung: 06. 07. 1979

Meinen Eltern

INHALTSVERZEICHNIS

	Seite
Einleitung	1
1. Teil	
Die Aufgaben des Bundestages nach Art. 17 GG	4
A: Die Pflichten des Parlaments	9
I. Voraussetzungen für das Tätigwerden des Parlaments	9
1. Die allgemeine und rechtliche Ein- ordnung des Petitionsrechtes	9
2. Zulässigkeitsvoraussetzungen	13
a) Schriftlichkeit	15
b) weitere Zulässigkeits- voraussetzungen	16
aa) Umfang des Petitionsrechtes	16
bb) Zuständigkeit des Bundestages	17
II. Die Petitionsbehandlung	19
1. Die zulässige Petition	19
a) Erledigungspflicht	20
b) weitere Pflichten	22
aa) Diskontinuitätsprinzip	22
bb) weitere Pflichten	23
2. Die unzulässige Petition bei Unzuständigkeit des Parlaments	24

B: Die Rechte des Parlaments	26
I. Die Befugnisse des Parlaments gegenüber der Exekutive	27
1. Die Befugnisse des Petitionsausschusses nach Art. 45 c Abs. 2 GG in Verbindung mit dem Gesetz nach Art. 45 c GG (PetitionsG)	35
a) Die Rechte nach §§ 1 - 3 PetitionsG	37
Aktenvorlage, Erteilung von Auskünften, Zutritt zu Einrichtungen	
aa) Anspruch auf Aktenvorlage	39
bb) Anspruch auf amtliche Auskünfte	40
cc) Anspruch auf Zutritt zu Einrichtungen	41
b) Anspruch auf Personenladung	41
c) Amtshilfe	42
d) Möglichkeit der Delegation	43
2. Die Rechte bei der Behandlung von Bitten	44
a) Das Zitierungsrecht nach Art. 43 Abs. 1 GG	44
b) Die Anhörung und Information	45
3. Das Petitionsüberweisungsrecht	47
II. Die Befugnisse des Parlaments gegenüber der Judikative	49

2. Teil	Seite
Inwieweit können die Aufgaben des Bundestages nach Art. 17 GG unter Berücksichtigung der verfassungsmäßigen Kompetenzen delegiert werden?	51
A: Die Zulässigkeit der Delegation von Parlamentszuständigkeiten unter Berücksichtigung von Art. 17 GG und Art. 45 c GG	51
I. Die Terminologie der Delegation im öffentlichen Recht	53
II. Die Zulässigkeit der Delegation durch das Plenum	55
1. Die formellen Voraussetzungen für eine Delegation durch das Plenum	57
2. Konkrete Delegationsverbote aufgrund der Stellung des Parlaments nach Art. 20, 28 GG	58
a) Verbot der Übertragung von Gesetzgebungsbefugnissen	59
b) Verbot der Delegation bei Beschlußfassungen unter den Mehrheitsvoraussetzungen des Art. 121 GG	61
c) Verbot der Delegation von Notstandszuständigkeiten	61
d) Verbot der Delegation von Wahlprüfungsbefugnissen	62

	Seite
e) Verbot der Delegation von Wahl- rechten bei der Bestimmung verfassungsrechtlicher Organe	64
f) Verbot der Delegation im Haushaltsrecht	65
3. Die rechtlichen Folgerungen für die Delegation auf parlamentarische Organe aufgrund der Stellung des Parlaments nach Art. 20, 28 GG	66
III. Folgerungen aus der Zulässigkeit der Delegation durch das Plenum für Art. 17 GG und Art. 45 c GG	73
B: Die Möglichkeiten der Delegation parlamen- tarischer Aufgaben nach Art. 17 GG unter Berücksichtigung der verfassungsmäßigen Kompetenzen	78
I. Die Delegation nach § 6 PetitionsG auf einzelne Mitglieder des Petitionsausschusses	78
II. Die Zulässigkeit und Grenzen der Delegation parlamentarischer Aufgaben nach Art. 17 GG auf sonstige Organe des Bundestages	81
1. Die Delegation auf andere Ausschüsse	82
a) Die rechtliche Gestalt der Ausschüsse und ihre Funktion	82
b) Die Unzulässigkeit der unmittel- baren Überweisung durch den Bundestagspräsidenten an die Fachausschüsse	84

c) Die Unzulässigkeit der unmittelbaren Überweisung des Petitionsausschusses an die Fachausschüsse	86
2. Die Behandlung von unzulässigen Petitionen	90
a) Die Organisation und Aufgabe der Zentralstelle für Petitionen	91
b) Das Verfahren bei der Behandlung von Eingaben in der Zentralstelle für Petitionen	93
c) Die Unzulässigkeit der Behandlung von Eingaben durch die Zentralstelle für Petitionen	95
aa) Die Frage der verfassungsrechtlichen Begründung zur Zulässigkeit aus der Stellung des Bundestagspräsidenten"	96
bb) Die Frage der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit aus dem Überweisungsrecht des Bundestagspräsidenten	99
d) eigener Lösungsweg	101
3. Die Delegation auf das Präsidium, die Schriftführer, den Sitzungsvorstand, den Ältestenrat und die Fraktionen	105
a) Die Delegation auf das Bundestagspräsidium	105
b) Die Delegation auf die Schriftführer	106
c) Die Delegation auf den Sitzungsvorstand	107

d) Die Delegation auf den Ältestenrat	107
e) Die Delegation auf Fraktionen	109
III. Die Delegation parlamentarischer Aufgaben nach Art. 17 GG auf Organe - Institutionen	111
1. Die Zulässigkeit und Grenzen der Delegation auf andere Organe	111
2. Das Beispiel des Wehrbeauftragten nach Art. 45 b GG	113
3. Das Beispiel des Bürgerbeauftragten in Rheinland-Pfalz	114
4. vergleichende Betrachtung zwischen dem Wehrbeauftragten und dem Bürgerbeauftragten	116
Zusammenfassung	117
Anhang	119
I. Auszug aus dem Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23.05.1949	120
II. Gesetz über die Befugnisse des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages (Gesetz nach Artikel 45 c des Grundgesetzes) vom 19.07.1975 (BGBl I S. 1921)	121

	Seite
III. Auszug aus der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages in der Fassung der Bekanntmachung vom 22.05.1970	124
IV. Auszug aus dem Vorschlag des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung vom 30.11.1978 zur Änderung der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages	126
V. Gesamtstand der Petitionen (Stand 31.12.1978)	129
VI. Art der Erledigung der Petitionen zwischen dem 14.12.1976 und dem 31.12.1978	130

L I T E R A T U R V E R Z E I C H N I S

- Achterberg, Norbert Grundzüge des Parlamentsrechts,
München 1971 (zit. Grundzüge)
- Parlamentsreform - Themen und
Thesen, DÖV 1975, S. 833 ff.
(zit.: DÖV 1975, S. 833 ff.)
- Parlamentarische Kontrollrechte -
Zum Schlußbericht der Enquête-
kommission Verfassungsreform
DÖV 1977, S. 548 ff.
(zit.: DÖV 1975, S. 548 ff.)
- Altenhain, Gustav-Adolf Das Petitionsrecht in Bund und
Ländern, Diss. Köln 1952
- Anschütz, Gerhard Die Verfassung des Deutschen Reichs
vom 11. August 1919, Ein Kommentar
für Wissenschaft und Praxis,
12. Aufl., Berlin 1930
- Arndt, Adolf Die Verfassung des Deutschen Reichs,
5. Aufl., Berlin 1913
(zit.: Verfassung)
- Anmerkungen zu OLG München Urteil
vom 28.10.1955 und OLG München
Urteil vom 25.04.1956, NJW 1957,
S. 1072 ff. (zit: NJW 1957, S.1072 f.)
- Arndt, Klaus-Friedrich Parlamentarische Geschäftsordnungs-
autonomie und autonomes Parlaments-
recht, Berlin 1966
- Bagehot, Walter The English Constitution with an
introduction = The World's Classics
330, London, New York, Toronto 1928,
(1955)

- Banse, Werner Ein Hort für den Bürger? Die Bedeutung des Petitionswesens, in Hübner-Oberreuther-Rausch (Hrsg.), Der Bundestag von innen gesehen, München 1969, S. 241 ff. (zit.: Ein Hort)
- Chronik der Bestrebungen um eine Reform des Petitionswesens im Deutschen Bundestag, ZParl 1973, S. 241 ff. (zit. ZParl 1973, S. 241 ff.)
- Barbey, Günther Rechtsübertragung und Delegation: Eine Auseinandersetzung mit der Delegationslehre Heinrich Triepels, Diss. Münster 1962
- Barschel, Uwe;
Gebel, Volkram Landessatzung für Schleswig-Holstein, Kommentar, Neumünster 1976
- Berg, Wilfried Zur Übertragung von Aufgaben des Bundestages auf Ausschüsse, Der Staat 9 (1970), S. 21 ff.
- Billig, Werner Das Problem der Richterwahl zum Bundesverfassungsgericht. Ein Beitrag zum Thema "Politik und Verfassungsgerichtsbarkeit" (Ordo Politicus Bd. 11), Berlin 1969
- Böckenförde, Ernst-
Wolfgang Die Organisationsgewalt im Bereich der Regierung. Eine Untersuchung zum Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Berlin 1964
- Bogs, Harald Beratungsbereich der Regierung - Grenzen einer Selbstunterrichtung der Opposition an Hand von Akten, Der Staat 13 (1974) S. 209 ff.
- Bonner Kommentar Kommentar zum Bonner Grundgesetz, Abraham, Badura u. a. (Bearb.), Hamburg 1950 ff. (Stand 39. Lieferung Dezemer 1978), zit. Bearb.
- Bornhak, Conrad Das Petitionsrecht, AöR 16 (1901), S. 303 ff.
- Brinkmann, Karl Grundrechtskommentar zum Grundgesetz, Bonn 1967

- Brunner, Georg Kontrolle in Deutschland. Eine Untersuchung zur Verfassungsordnung in beiden Teilen Deutschlands, Köln 1972
- Bühler, Ottmar Die subjektiven öffentlichen Rechte und ihr Schutz in der deutschen Verwaltungsrechtsprechung, Berlin, Stuttgart, Leipzig, 1914
- Bürgel, Heinrich Bundestag und Exekutivgewalt. Eine Betrachtung über die Arbeit des Bundestages unter dem Gesichtspunkt der Gewaltenteilungslehre, DVBl 1967, S. 873 ff.
- Busch, Eckart Das Amt des Wehrbeauftragten, Bonn 1969.
- Calker, Wilhelm van Entstehung, rechtliche Natur und Umfang des Petitionsrechts nach hessischem Staatsrecht in Festgabe für Laband, Tübingen, 1908, S. 365 ff.
- Dechamps, Bruno Macht und Arbeit der Ausschüsse. Der Wandel der parlamentarischen Willensbildung (Parteien-Fraktion-Regierungen Bd. IV), Meisenheim 1954
- Delbrück, Jost Kritische Bemerkungen zur Geschäftsordnung des Gemeinsamen Ausschusses, DÖV 1970, S. 229 ff.
- Donsberger, Josef Das Petitionsrecht in Bayern, BayBeamtenZ 1954, S. 161 ff.
- Drexelius, Wilhelm;
Weber, Renatus Die Verfassung der Freien und Hansestadt Hamburg vom 6. Juni 1952, Kommentar, 2. Aufl. Berlin, New York 1972
- Dürig, Günter Der Grundrechtssatz von der Menschenwürde - Entwurf eines praktikablen Wertsystems der Grundrechte aus Art. 1 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 19 Abs. 2 des Grundgesetzes, AÖR 81 (1956), S. 117 ff.

- Eitel, Walter Das Grundrecht der Petition gemäß Artikel 17 des Grundgesetzes, Diss. Tübingen 1960
- Ellwein, Thomas;
Görlitz, Axel Parlament und Verwaltung, Band 2, 1. Teil: Gesetzgebung und parlamentarische Kontrolle, Stuttgart, Berlin, Köln, Mainz 1967
- Erdsiek, Gerhard Zur außerparlamentarischen Stellung der Abgeordneten - Rechtsauskunftsstelle in der Bundesrepublik, NJW 1960, S. 232 ff.
- Ermacora, Felix Handbuch der Grundfreiheiten und der Menschenrechte, Wien 1963
- Eschenburg, Theodor Staat und Gesellschaft in Deutschland, München 1965
- Eyermann, Erich;
Fröhler, Ludwig Verwaltungsgerichtsordnung, Kommentar, 7. Aufl., München 1978
- Fauser, Bernd Die Stellung der Regierungsmitglieder und ihrer Vertreter im Parlament. Eine verfassungsrechtliche Untersuchung über die Teilnahme von Regierungsvertretern an den Verhandlungen des Parlaments, Diss. Bonn 1977
- Freitag, Hans-Otto Gewohnheitsrecht und Rechtssystem, eine rechtstheoretische und verfassungsrechtliche Untersuchung zum Gewohnheitsrecht, insbesondere in der Eingriffsverwaltung, Berlin 1976
- Friedrich, Manfred Zur Entwicklung und Lage der Parlamentskontrolle in den Bundesländern der Bundesrepublik Deutschland, JÖR 24 (1975), S. 61 ff.
- Friesenhahn, Ernst Parlament und Regierung im modernen Staat, VVDStRL 16 (1958), S. 9 ff.

- Frost, Herbert Die Parlamentsausschüsse, ihre Rechtsgestalt und ihre Funktionen, dargestellt an den Ausschüssen des Deutschen Bundestages, AÖR 95 (1970), S. 38 ff.
- Geiger, Willi Zur Reform des Bundesverfassungsgerichtes, in Festschrift für Hans Nawiasky, München 1956, S. 211 ff.
- Geller, Gregor Die Verfassung des Landes Kleinrahm, Kurt Nordrhein-Westfalen, 3. Aufl., Dickersbach, Alfred Göttingen 1977
- Giese, Friedrich Grundgesetz für die Bundesrepublik Schunck, Egon Deutschland vom 23. Mai 1949, 9. Aufl., Frankfurt 1976
- Giesing, Hans-Horst Bundestag und Exekutivgewalt, DVBl 1968, S. 170 ff. (zit.: DVBl 1968, S. 170 ff.)
- Erweiterung der Rechte des Petitionsausschusses des Landtages von Nordrhein-Westfalen, DVBl 1969, S. 524 ff. (zit. DVBl 1969, S. 524 ff.)
- Groß, Rolf Zur Aktenvorlagepflicht gegenüber den Parlamenten sowie ihren Ausschüssen und Mitgliedern, JR 1966, S. 60 ff.
- Groß, Werner Die Entwicklung des öffentlichen Rechts - Betrachtungen, DVBl 1954, S. 322 ff.
- Günther, Peter Verfassungsrecht und Verfassungswirklichkeit des Petitionsrechts, Diss. Köln 1972
- Hahnenfeld, Günther Der Ombudsman-Gedanke, ZRP 1973, S. 60 ff.
- Hamann, Andreas jr. Das Grundgesetz für die Bundesrepublik Lenz, Helmut Deutschland vom 23. Mai 1949, Ein Kommentar für Wissenschaft und Praxis, 3. Aufl., Neuwied, Berlin 1970

- | | |
|--|---|
| Hatschek, Julius | Das Parlamentsrecht des Deutschen Reiches, Erster Teil, Berlin, Leipzig 1915 |
| Hatschek, Julius
Kurtzig, Paul | Deutsches und preußisches Staatsrecht, Band 1, 2. Auflage, Berlin 1930 |
| Haupt, Erich | Das Petitionsrecht (Eingaberecht), Diss. Breslau 1927 |
| Hesse, Konrad | Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 11. Aufl., Karlsruhe 1978 |
| Heydte, Friedrich August
Freiherr von der | Zur Problematik der "Befehls- und Kommandogewalt" nach Art. 65 a GG, in Gedächtnisschrift Hans Peters, Berlin Heidelberg, New York 1967, S. 526 ff. |
| Hoffmann, Dieter | Das Petitionsrecht, Diss. Frankfurt 1959 |
| Huber, Ernst-Rudolf | Dokumente zur Deutschen Verfassungsgeschichte, Band 2, Deutsche Verfassungsdokumente von 1851-1918, Stuttgart 1965 |
| Hübner, Peter | Landtagsausschuß für Bürgerinitiativen, Parlamentarische Omnipotenz für einen neuen Ausschuß, ZParl 1972, S. 199 ff. |
| Hüfner, Karl | Artikel 126 Petitionsrecht (Bitt- und Beschwerderecht) in Nipperdey, Die Grundrechte, Band 2, Berlin 1930 |
| Jekewitz, Jürgen | Das Abgeordnetenmandat berührende richterliche Entscheidungen und parlamentarisches Wahlprüfungsrecht, DÖV 1968, S. 537 ff. (zit. DÖV 1968, S. 537 ff.) |
| | Der Grundsatz der Diskontinuität der Parlamentsarbeit im Staatsrecht der Neuzeit und seine Bedeutung unter der parlamentarischen Demokratie des Grundgesetzes. Eine rechtshistorische und rechtsdogmatische Untersuchung. Berlin 1977, (zit.: Diskontinuität) |

- Jellinek, Georg System der subjektiven öffentlichen Rechte, 2. Aufl., Tübingen 1905
- Karg, Günter Die Praxis der Rechte der Petition an den Landtag in Bayern, Diss. Köln 1966
- Kempff, Udo Der Petitionsausschuß als ausreichende Kontrollorgan?, Aus Politik und Zeitgeschehen 4/1974, S. 27 ff. (zit.: Aus Politik und Zeitgeschehen 4/1974, S. 27 ff.)
- Bürgerbeauftragte - Eine vergleichende Studie unter Berücksichtigung des Bürgerbeauftragten des Landes Rheinland-Pfalz, Alfter-Gielsdorf 1976 (zit.: Bürgerbeauftragte)
- Kewenig, Wilhelm Staatsrechtliche Probleme parlamentarischer Mitregierung am Beispiel der Arbeit der Bundestagsausschüsse, Berlin, Zürich 1970
- Kisker, Gunter Neue Aspekte im Streit um den Vorbehalt des Gesetzes, NJW 1977, S. 1313 ff.
- Kissler, Leo Die Öffentlichkeitsfunktion des Deutschen Bundestages - Theorie-Empirie-Reform, Berlin 1976 (zit.: Öffentlichkeitsfunktion)
- Der Deutsche Bundestag, JÖR 26 (1977), S. 39 ff. (zit.: JÖR 26 (1977), S. 39 ff.)
- Klinke, Gert Die Geschäftsordnung des Bundestages insbesondere die Rechtsstellung des Bundestagspräsidenten unter Heranziehung der Geschäftsordnungen der Länderparlamente, Diss. Essen 1959

- Kloepfer, Michael Grundrechte als Entstehens-
sicherung und Bestandsschutz,
München 1970
- Knöpfle, Franz Das Amt des Bundespräsidenten
in der Bundesrepublik Deutsch-
land, DVBl 1966, S. 713 ff.
(zit. DVBl 1966, S. 713 ff.)
- Die Krise der repräsentativen
Demokratie, Politische Studien
1978, S. 340 ff. (zit.: Politi-
sche Studien 1978, S. 340 ff.)
- Kölble, Josef Parlamentarische Untersuchungs-
recht und Bundesstaatsprinzip,
DVBl 1964, S. 701 ff.
(zit.: DVBl 1964, S. 701 ff.)
- Kollmann, Ottmar Petitionsrecht und Bundesverwal-
tungsgericht, DÖV 1952, S.264 ff.
- Korinek, Karl Das Petitionsrecht im demokra-
tischen Rechtsstaat, Tübingen 1977
- Kratzer, Jakob Parlamentsbeschlüsse, ihre Wirkung
und Überprüfung, BayVBl 1966,
S. 183 ff.
- Kremer, Klemens Zum Recht eines Bundestagsaus-
schusses, über den Entwurf einer
Rechtsverordnung unterrichtet zu
werden, ZParl 1977, S. 11 ff.
- Kreuzer, Arthur Zuständigkeitsübertragungen bei
Verfassungsrichterwahlen und
Immunitätsentscheidungen des
Deutschen Bundestages, Der Staat 7
(1968), S. 183 ff.
- Kriele, Martin Das demokratische Prinzip im
Grundgesetz, VVDStRL 29 (1971),
S. 46 ff.

- Kübler, Paul Für die Verbesserung des Petitionsrechtes, Gewerkschaftliche Monatshefte 1966, S. 527 ff.
- Küster, Otto Das Gewaltenproblem im modernen Staat, AöR 75 (1949), S. 397 ff.
- Kuhne, Fritz Das Problem der Delegation und Subdelegation von Kompetenzen der Staatsorgane, Aarau 1941
- Kunst, Hermann Hrsg. von Evangelisches Staatslexikon, 2. Aufl., Stuttgart, Berlin 1975
Grundmann, Siegfried (zit.: Bearb.)
Herzog, Roman
Schneemelcher, Wilhelm
- Laband, Paul Das Staatsrecht des Deutschen Reiches, Band I, 5. Aufl., Tübingen 1911
- Lechner, Hans Parlament und Regierung, Textsammlung des Verfassungs-, Verfahrens- und Geschäftsordnungsrechts, 3. Aufl., München, Berlin 1971
Hülshoff, Klaus
- Linck, Joachim Die Öffentlichkeit der Parlamentsausschüsse aus verfassungsrechtlicher und rechtspolitischer Sicht, DÖV 1973, S. 513 ff.
- Loewenberg, Gerhard Parlamentarismus im politischen System der Bundesrepublik Deutschland, Tübingen 1969
- Löwer, Wolfgang Der Gemeinderat als Petitionsadressat, StuGemB 1979, S. 29 ff.
- Loose, Wolf-Dietrich Möglichkeiten der Entlastungen des Bundestages bei der Gesetzgebung, Freiburg 1977
- Lucius, Robert von Gesetzgebung durch Parlamentsausschüsse - Möglichkeiten der Entlastung des Bundestagsplenums durch Verlagerung des Gesetzbeschlusses in Ausschüsse (italienisches Modell), AöR 97 (1972), S. 568 ff.

- Mangels, Gerd Zur Übertragung von Hoheitsbefugnissen im Bereich der Verwaltungsbehörden, JZ 1957, S. 161 ff.
- Mangoldt, Hermann von
Klein, Friedrich Das Bonner Grundgesetz, Band 1 1957; Band 2 1964; Band 3 1969; Berlin, Frankfurt
- Mattern, Karl-Heinz Zum Begriff des Bundestagsbeamten, DÖV 1953, S. 7 ff. (zit. DÖV 1953, S. 7 ff.)
- Petitionsrecht in Neumann-Nipperdey-Scheuner (Hrsg.), Die Grundrechte Band 2, Berlin 1954, S. 623 ff. (zit.: Petitionsrecht)
- Matz, Werner Entstehungsgeschichte des Artikel 17 des Grundgesetzes, JöR 1 (1950), S. 169 ff.
- Maunz, Theodor
Dürig, Günter
Herzog, Roman
Scholz, Rupert Grundgesetz, Kommentar, München Stand 1978
- Maunz, Theodor
Schmidt-Bleibtreu, Bruno
Klein, Franz
Ulsamer, Gerhard Bundesverfassungsgerichtsgesetz, Kommentar, München Stand 1978
- Meindl, Klaus-Peter Das Petitionswesen beim Deutschen Bundestag, Unterrichtsb. f. d. BWehrverwaltung 1975, S. 286 ff.
- Meyer, Hans Das parlamentarische Regierungssystem des Grundgesetzes - Anlage-Erfahrungen-Zukunftseignungen, VVDStRL 33 (1975), S. 69 ff.
- Meyendriesch, Paul Entwicklung und Ausgestaltung des Petitionsrechts bis zum Bonner Grundgesetz und der Europäischen Menschenrechtskonvention, Diss. Würzburg 1959

- Meyn, Karl-Ulrich Parlamentsbrauch und Fraktionsgemeinschaft zur Wahl des Präsidenten des 8. Deutschen Bundestages, JZ 1977, S. 167 ff.
- Gesetzesvorbehalt und Rechtsetzungsbefugnis der Gemeinden Göttingen 1977
- Mielke, Siegfried Reform des Petitionsrechts in den Bundesländern, ZParl 1971, S. 419 ff.
- Model, Otto
Müller, Klaus Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, Taschenkommentar für Studium und Praxis, 8.Aufl. Köln, Berlin, Bonn, München 1976
- Moecke, Hans-Jürgen Die Rechtsnatur der parlamentarischen Fraktionen, NJW 1965, S. 276 ff.
- Mohl, Robert von Das Staatsrecht des Königreichs Württemberg, Band 1, 2. Aufl., Tübingen 1840 (zit. Staatsrecht)
- Beiträge zur Lehre vom Petitionsrecht in constitutionellen Staaten, Staatsrecht, Völkerrecht und Politik, Band 1, Tübingen 1860, S. 222 ff. (zit. Beiträge)
- Münch, Ingo von (Hrsg.) Grundgesetz-Kommentar, Band 1 (Artikel 1 - 20) 1974; Band 2 (Artikel 21 - 69) 1976; Band 3 (Artikel 70 - 146) 1978, München (zit. Bearb.)
- Mußgnug, Reinhard Der Haushaltsplan als Gesetz, Göttingen 1976

- Nawiaskey, Hans Die Verpflichtung der Regierung durch Beschlüsse nach bayerischem Verfassungsrecht, Festschrift für Willibalt Apelt, Berlin, München 1958, S. 137 ff.
- Nawiaskey, Hans
Leusser, Klaus
Gerner, Erich
Schweiger, Karl
Zacher, Hans Die Verfassung des Freistaates Bayern, Kommentar, München Stand 1978
- Neubauer, Hans Probleme des Petitionsrechts, BayVB1 1959, S. 75 ff.
- Neumeyer, Dieter Rechtsschutzprobleme bei Petitionsbescheiden und der allgemeinen Leistungsklage - BVerwG NJW 1977, S. 118 , JUS 1979, S. 31 ff.
- Obermeyer, Klaus Die Übertragung von Hoheitsbefugnissen im Bereich der Verwaltungsbehörden, JZ 1956, S. 625 ff.
- Oppermann, Thomas Das parlamentarische Regierungssystem des Grundgesetzes - Anlage - Erfahrungen - Zukunftseignung, VVDStRL 33 (1975), S.8 ff.
- Orgaß, Gerhard Ein parlamentarischer Hinterhof? Der Petitionsausschuß im Gefüge des Bundestages, in Hübner-Oberreuther-Rausch (Hrsg), Der Bundestag von innen gesehen, München 1969, S. 254 ff.
- Partsch, Karl Josef Empfiehlt es sich, Funktion, Struktur und Verfahren der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse zu ändern?, Gutachten für den 45. Deutschen Juristentag in Karlsruhe, Verhandlungen und Empfehlungen des 45. Deutschen Juristentages, Band 1, München, Berlin 1964

- Perels, Kurt Das autonome Reichstagsrecht - Die Geschäftsordnung und die Observanz des Reichstages in systematischer Darstellung, Berlin 1903
(zit. Das autonome Reichstagsrecht)
- Geschäftsgang und Geschäftsformen in Anschütz-Thoma (Hrsg.), Handbuch des Deutschen Staatsrechts, Band 1, Tübingen 1930, S. 449 ff.
(zit. Handbuch)
- Peter, Christoph Darf der Bundesgesetzgeber zum Erlass gesetzändernder Rechtsverordnungen ermächtigen?, AöR 92 (1967), S. 357 ff.
- Peters, Hans Lehrbuch des Verwaltungsrechts, Berlin, Göttingen, Heidelberg 1949
- Pfennig, Gero
Neumann, Manfred J. Verfassung von Berlin, Kommentar, Berlin, New York 1978 (zit.: Bearb.)
- Pietzner, Rainer Das Zutrittsrecht der Bundesregierung im parlamentarischen Untersuchungsverfahren (Art. 43 II 1 GG), JR 1969, S. 43 ff.
- Petitionsausschuß und Plenum - Zur Delegation von Plenarzuständigkeiten, Berlin 1974
- Quaritsch, Helmut Die wissenschaftlichen Dienste des Bundestages, in Festschrift für Ernst Forsthoff, München 1969
- Rasch, Ernst Die Behörde, VerwArch 50 (1959), S. 1 ff.
- Rausch, Heinz Bundestag und Bundesregierung - eine Institutionenkunde, 4. Aufl., München 1976
- Redeker, Konrad Notwendigkeiten und rechtliche Gestaltungsmöglichkeit von Parlamentsbeauftragten in Deutschland, NJW 1967, S. 1297 ff.

- | | |
|---------------------------------------|---|
| Rieck, Joachim | Das Petitionsrecht nach
deutschem Staatsrecht,
Diss. Köln 1955 |
| Ritzel, Heinrich G.
Koch, Helmut | Geschäftsordnung des Deutschen
Bundestages beschlossen am
06.12.1951, Text und Kommentar,
Frankfurt 1952 |
| Ritzel, Heinrich G.
Bücker, Joseph | Handbuch für die parlamenta-
rische Praxis mit Kommentar
zur Geschäftsordnung des
Deutschen Bundestages
Lieferung bis § 59 GeschOBT
Frankfurt/M., Stand 1975 |
| Rohlf, Dieter | Erweiterte Befugnisse für
den Petitionsausschuß des
Bundestages, JZ 1976, S. 363 ff. |
| Rombach, Hans Wolfgang | Bürger und Behörde, DÖV 1963,
S. 372 ff. |
| Rosegger, Hans-Ludwig | Petitionen, Bitten und
Beschwerden, Berlin 1908 |
| Rupp, Hans-Heinrich | Grundfragen der heutigen
Verwaltungsrechtslehre,
Verwaltungsnorm und Verwal-
tungsrechtsverhältnis,
Tübingen 1965

Grundrechtlicher Freiheits-
status und ungesetzlicher
Zwang, DÖV 1974, S. 193 ff.

Vom Wandel der Grundrechte,
AÖR 101 (1976), S. 161 ff. |
| Schäfer, Friedrich | Der Bundestag, 3. Aufl.,
Opladen 1977 |
| Schenke, Wolf-Rüdiger | Delegation und Mandat im
öffentlichen Recht,
VerwArch 68 (1977), S. 118 ff. |

- Scheuner, Ulrich Das repräsentative Prinzip in der modernen Demokratie in Festschrift für Hans Huber, Bern 1961, S. 222 ff.
- Das parlamentarische Regierungssystem in der Bundesrepublik, DÖV 1974, S. 433 ff.
- Schmidt, Thilo Bürgerrechte gegenüber der Exekutive - Arbeitsweise und Funktionen des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages, Mensch und Staat 1970, (I) S. 58 ff.; (II) S. 69 ff.; (III) S. 89 ff.
- Schmidt-Bleibtreu, Bruno Kommentar zum Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 4. Aufl., Neuwied, Berlin 1977
- Schmitt, Carl Verfassungslehre, 3. Aufl., Berlin 1957
- Schmitz-Herscheidt, Friedhelm Zur Problematik der Errichtung von Beschwerdeausschüssen auf kommunaler Ebene, StT 1979, S. 13 ff.
- Schneider, Hans-Peter Opposition und Information - Der Aktenvorlageanspruch als parlamentarisches Minderheitsrecht, AÖR 99 (1974), S. 628 ff.
- Schunck, Egon
Clerck, Hans de Verwaltungsgerichtsordnung mit ergänzenden Bundesgesetzen und den Ausführungsgesetzen der Länder, Kommentar, 3. Aufl., Siegburg 1977
- Schwabe, Jürgen Zum organisationsrechtlichen Mandat, DVBl 1974, S. 69 ff.
- Seidel, Harald Das Petitionsrecht. Grundlagen, Verfahren, Reformen, Frankfurt/M. 1972

- Seifert, Karl-Heinz Bundeswahlrecht. Wahlrechts-
artikel des Grundgesetzes,
Bundeswahlgesetz, Bundeswahl-
ordnung und wahlrechtliche
Nebengesetze, 3. Aufl.,
München 1977
- Sellmann, Klaus-Albrecht Der schlichte Parlaments-
beschluß, Berlin 1966
- Sengelmann, Hartwig Der Zugang des einzelnen zum
Staat (abgehandelt am Beispiel
des Petitionsrechts), Hamburg
1965
- Soergel, Hans-Theodor Bürgerliches Gesetzbuch,
Siebert, Wolfgang Kommentar Band 1, 10. Auflage,
Stuttgart 1967
- Stark, Anton Protokolle einer Diskussion
"Petitionsausschuß oder
Ombudsman"?, ZParl 1971, S. 12 ff.
- Steiger, Heinhard Organisatorische Grundlagen des
parlamentarischen Regierungs-
systems. Eine Untersuchung zur
rechtlichen Stellung des Deutschen
Bundestages, Berlin 1973
- Stein, Ekkehart Lehrbuch des Staatsrechts,
5. Aufl., Tübingen 1976
- Stier-Somlo, Fritz Übersicht über die Zuständigkeit
des Deutschen Reichstages,
in Anschütz-Thoma (Hrsg.),
Handbuch des Deutschen Staats-
rechts, Band 1, Tübingen 1930,
S. 407 ff.
- Strickrodt, Georg Zur Gewährleistung der Öffent-
lichkeit bei der Ausübung des
Petitionsrechts gegenüber
Volksvertretungen, ZRP 1973,
S. 300 ff.

- Ströter, Carl Ludwig Die Diskontinuität des Bundestages und der Bundesrat, DÖV 1973, S. 521 ff.
- Süsterhenn, Adolf
Schäfer, Hans Kommentar der Verfassung für Rheinland-Pfalz mit Berücksichtigung des Grundgesetzes für die Bundesrepublik Deutschland, Koblenz 1950
- Taylor, Richard W. Petitions Committees and Grievance Resolution in the Federal Republic of Germany, Midwest Review of Public Administration 1973, S. 215 ff.
- Tesche, Renate Zur Reform des Petitionswesens, Politik und Zeitgeschehen 4/1974, S. 19 ff.
- Thaysen, Uwe Zur Praxis eines grundlegenden parlamentarischen Kontrollrechtes. Die Herbeirufung von Regierungsgliedern durch das Parlament, ZParl 1974, S. 459 ff.
- Thierfelder, Hans Einige Überlegungen zur Praxis des Petitionsausschusses des Landtages von Baden-Württemberg, BaWüVBl 1966, S. 17 ff.
(zit.: BaWüVBl 1966, S. 17 ff.)
- Zum Problem eines Ombudsman in Deutschland, Köln, Berlin 1967
(zit.: Ombudsman)
- Thoma, Richard Rechtsgutachten betreffend die Stellung des Bundesverfassungsgerichts, JÖR 6 (1957), S. 161 ff.
- Thormann, Hans Udo Zum Status des Petitionsrechts, DÖV 1961, S. 888 ff.
(zit.: DÖV 1961, S. 888 ff.)
- Die aktiven Statusrechte als Einrichtungsgarantien, Grundsatzannahmen und Auslegungsregeln erläutert am Beispiel des Petitionsrechts (Artikel 17 GG)
Diss. Münster 1961
(zit.: Statusrechte)

- Tomuschat, Christian Verfassungsgewohnheitsrecht?
Eine Untersuchung zum Staats-
recht der Bundesrepublik
Deutschland, Heidelberg 1972
- Trossmann, Hans Parlamentsrecht des Deutschen
Bundestages unter Berücksich-
tigung des Verfassungsrechts,
München 1977
- Triepel, Heinrich Delegation und Mandat im
öffentlichen Recht. Eine
kritische Studie, Stuttgart,
Berlin 1942
- Vonderbeck, Hans-Josef Zur Entwicklung des parlamen-
tarischen Petitionsrechts
von den Anfängen bis zur
jüngsten Neuregelung für den
Deutschen Bundestag,
ZParl 1975, S. 178 ff.
- Wagner, Moritz Formelle Rechte des Deutschen
Reichstages, Hirths Annalen
1906, S. 34 ff.
- Witte-Wegmann, Gertrud Recht und Kontrollfunktion
der Großen, Kleinen und
Mündlichen Anfragen im
Deutschen Bundestag,
Diss. Berlin 1972
- Wolff, Hans-Julius Verwaltungsrecht II 4. Aufl.,
1976; Verwaltungsrecht III
4. Aufl. 1978, München
- Zinn, Georg-August Verfassung des Landes Hessen,
Kommentar, Band 1 bis
Artikel 63 LV 1954; Band 2
ab Artikel 67 LV Stand 1978,
Bad Homburg, Berlin
(zit. Bearb.)

P A R L A M E N T A R I S C H E M A T E R I A L I E N

1. Deutscher Bundestag

Bitten und Beschwerden an den Deutschen Bundestag (I),
Die Tätigkeit des Petitionsausschusses des Deutschen
Bundestages in der ersten Hälfte der 7. Wahlperiode
1973/1975 Nr. 3/75 Zur Sache, Hrsg. Presse- und Infor-
mationszentrum des Deutschen Bundestages
(zit.: Bitten und Beschwerden I)

ebds., 2. Hälfte der 7. Wahlperiode 1975/1976
Nr. 3/77 Zur Sache, Hrsg. Presse- und Informations-
zentrum des Deutschen Bundestages
(zit.: Bitten und Beschwerden II)

Enquêtekommision für Fragen der Verfassungsreform:
Zwischenbericht Nr. 1/73 Zur Sache, Hrsg. Presse-
und Informationszentrum des Deutschen Bundestages
(zit. Zwischenbericht - Enquêtekommision)

ebds., Schlußbericht Nr. 7/76 Zur Sache, Hrsg. Presse-
und Informationszentrum des Deutschen Bundestages
(zit.: Schlußbericht - Enquêtekommision)

Grundsätze für die Behandlung der an den Bundestag
gerichteten Bitten und Beschwerden in der
8. Wahlperiode vom 02.03.1977 PetA (601)-8-2501
(unveröffentlicht)
(zit.: Petitionsbehandlungsgrundsätze)

2. Konferenzen der Präsidenten der
Deutschen Länderparlamente

Grundsätze des Petitionsrechts. Empfehlungen
der Konferenz der Präsidenten der deutschen
Länderparlamente 1966
(zit.: Empfehlungen - Petitionsrecht)

Bericht und Empfehlungen zum Problem
Ombudsman 1968
(zit.: Empfehlungen - Ombudsman)

A B K Ü R Z U N G S V E R Z E I C H N I S

AÖR	Archiv des öffentlichen Rechts
ÄR	Ältestenrat des Deutschen Bundestages
BaWü	Baden-Württemberg
Bay	Bayern
BayBeamtenZ	Bayerische Beamtenzeitung
Bln	Berlin
Brem	Bremen
BT	Deutscher Bundestag
BürgerbeauftragtenG	Landesgesetz über den Bürgerbeauftragten des Landes Rheinland-Pfalz
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
BVerfGG	Bundesverfassungsgerichtsgesetz
DÖV	Die öffentliche Verwaltung
Drs	Drucksache (die erste Zahl vor dem Schrägstrich bezeichnet die Wahlperiode, die Zahlen nach dem Schrägstrich die Nummer der Drucksache)
DVB1	Deutsches Verwaltungsblatt
EingabenG	Gesetz über den Eingabenausschuß in Hamburg
GeschO	Geschäftsordnung
Hbg	Hamburg
Hess	Hessen
JÖR	Jahrbuch des öffentlichen Rechts
JR	Juristische Rundschau
JUS	Juristische Schulung
JZ	Juristenzeitung
LT	Landtag
LV	Landesverfassung

Nds	Niedersachsen
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NRW	Nordrhein-Westfalen
PetG	jeweilige Petitionsgesetze der Bundesländer
PetitionsG	Gesetz über die Befugnisse des Petitionsausschusses nach Art. 45 c GG (Gesetz nach Art. 45 c GG)
RhPf	Rheinland-Pfalz
RT	Reichstag
RV	Reichsverfassung
Saarl	Saarland
SchlH	Schleswig-Holstein
StT	Der Städtetag
StuGemB	Städte- und Gemeindebund
Verh.	Verhandlungen
VerwArch	Verwaltungsarchiv
VVDStRL	Veröffentlichungen der Vereinigung der Deutschen Staatsrechtslehrer
WP	Wahlperiode
ZParl	Zeitschrift für Parlamentsfragen
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik

E i n l e i t u n g

Das Petitionsrecht zählt zu den wichtigsten Rechten des Staatsbürgers und ist daher auch im Grundrechtskatalog - Art. 17 GG - enthalten. Obwohl erst die Weimarer Reichsverfassung in Art. 126 seinen Inhalt bestimmte¹⁾, war bereits frühzeitig anerkannt²⁾, daß das Petitionieren zu den eigentlichen Grundrechten des Volkes gehörte und an sich Selbstverständliches enthält.

Dennoch ist bei vielen Bürgern der Eindruck entstanden, daß dieses Recht in der Parlamentspraxis unterbewertet wird. Dieses drückte sich lange Zeit dadurch aus, daß der Petitionsausschuß keine Möglichkeit hatte, seine Anträge und Arbeit im Plenum des Bundestages mündlich vorzubringen, so daß nur schriftlich Bericht erstattet werden konnte. Daneben hatten die einzelnen Fraktionen zu Beginn jeder neuen Legislaturperiode viel Mühe, genügend

1) Art. 23 a der Reichsverfassung von 1871 regelte nur Verfahrensfragen des Petitionsrechts, nicht aber seinen Inhalt.

2) MOHL, Staatsrecht, S. 424: "Weder die Verfassungs-urkunde noch sonst ein Gesetz erwähnt das Petitionsrecht der Staatsbürger ausdrücklich ohne Zweifel, weil die Gesetzgebung der Ansicht ist, daß sich dieses Recht von selbst verstehe."

WAGNER, S. 34 ff. (43): "Aber dies (Petitionieren) gehört zu den eigentlichen Grundrechten des Volkes, die als selbstverständlich angesehen werden müssen und daher nicht mit in die Verfassung aufgenommen wurden."

Mitglieder für den Petitionsausschuß zu benennen.¹⁾
Die große Zahl von Masseneingaben, wie z. B. bei der Rot-Kreuz-Konvention gegen Atomwaffen oder zur Reform des § 218 StGB²⁾, vermittelten der Öffentlichkeit oft insofern ein falsches Bild, als die Berichterstattung über die Masseneingaben die zahlreichen Sorgen und Beschwerden einzelner Petenten zurücktreten ließ.

Da das Petitionsrecht das einzige verfahrensmäßige Grundrecht ist, das zum Parlament führt und die Öffentlichkeitsarbeit des Bundestages sich um eine Popularisierung des Petitionsrechtes bemühte, führte dies zu einer ständig steigenden Anzahl von Petitionen. Im Jahre 1975, als der Petitionsausschuß verfassungsrechtlich institutionalisiert wurde und ihm aufgrund eines zu Art. 45 c GG erlassenen Bundesgesetzes zusätzliche Rechte gegenüber der Exekutive gewährt wurden, unterstrich auch der Gesetzgeber die Bedeutung des Petitionsrechtes.

Allerdings blieben eine Reihe von Problemen bestehen:

Obwohl nach Art. 45 c GG nun die Behandlung der Eingaben dem Petitionsausschuß obliegt, werden nach

1) Nach § 68 GeschOBT werden die Ausschußmitglieder von den Fraktionen benannt.

2) vgl. hierzu Anhang V

wie vor die Aufgaben des Parlaments nach Art. 17 GG in vielfältiger Weise delegiert.

Es soll daher im nachfolgenden untersucht werden, ob und inwieweit unter Berücksichtigung der Aufgabenstellung des Parlaments nach Art. 17 GG eine Delegation auf Parlamentsorgane im Sinne der jetzigen Praxis zulässig ist.

Abschließend wird noch geprüft, ob und in welchem Umfang eine Delegation auch auf andere Organe zulässig ist.

1. Teil

DIE AUFGABEN DES BUNDESTAGES NACH ART. 17 GG

Zu den Aufgaben des Bundestages in der verfassungsmäßigen Ordnung des Grundgesetzes gehören nicht nur seine Gesetzgebungskompetenz nach Art. 77 Abs. 1 S. 1 GG und die im Grundgesetz aufgeführten Einzelkompetenzen, wie z. B. die Wahl des Bundeskanzlers nach Art. 63 GG oder das Mißtrauensvotum nach Art. 67 GG. Dazu gehört auch die Funktion des Parlaments als Forum öffentlicher Meinungsbildung und Kontrollinstanz von Regierung und Verwaltung.¹⁾ In diesem Zusammenhang ist das Petitionsrecht nach Art. 17 GG von besonderer Bedeutung.

Ob der Bundestag seinen Aufgaben im allgemeinen noch gerecht wird oder ob immer mehr eine Verschiebung zugunsten der Regierung stattfindet²⁾, ist hier nicht Gegenstand der Prüfung. Im nachfolgenden soll vielmehr im besonderen dargestellt werden, welche Aufgaben der Bundestag nach Art. 17 GG zu erfüllen hat.

1) Die klassische Formulierung der Aufgaben des Parlaments geht zurück auf W. BAGEHOT, der im Jahre 1867 in seiner "English Constitution" für das Unterhaus fünf Aufgabenrichtungen unterschied: "elective", "expressive", "teaching", "informing", "legislation" function

2) vgl. statt vieler OPPERMANN und MEYER, VVDStRL 33 (1975), S. 8 ff.; S. 69 ff.; SCHEUNER, DÖV 1974, S. 433 (437 ff.); RAUSCH S. 64 ff.; KNÖPFLE, Politische Studien 1978, S. 341 (347 ff.)

Nach Art. 17 GG hat jedermann das Recht, sich schriftlich mit Bitten oder Beschwerden an die zuständigen Stellen und an die Volksvertretung zu wenden.¹⁾

Somit kann neben den zuständigen Stellen, zu denen sowohl die innerstaatlichen Behörden²⁾ als auch die übernationalen Stellen³⁾ zählen, die Volksvertretung zuständiger Adressat solcher Petitionen werden.⁴⁾

Im Anschluß an § 159 Abs. 1 der Paulskirchenverfassung von 1849⁵⁾ und Art. 126 WeimRV von 1919 entschied sich der Gesetzgeber 1949 auch für den allgemeinen Begriff der Volksvertretung, ohne den Bundestag gesondert zu nennen.⁶⁾

-
- 1) vgl. zur geschichtlichen Entwicklung des Petitionsrechtes bis 1871 BORNHAK, S. 409; van CALKER, S. 383 ff.; über Art. 23 RV von 1871 HATSCHKE, S. 241 ff.; über Art. 126 WeimRV HUFNER, S. 177 ff.; zur Entstehungsgeschichte des Art. 17 GG MATZ, JÜR 1 (1950), S. 169 ff. (170)
 - 2) v. MANGOLDT-KLEIN Art. 17 Anm. IV 1; DÜRIG in MAUNZ-DÜRIG-HERZOG-SCHOLZ Art. 17 Rdnr. 54
 - 3) hM: BRINKMANN Art. 17 Anm. I 1 e aa; DÜRIG in MAUNZ-DÜRIG-HERZOG-SCHOLZ Art. 17 Rdnr. 55 ff.
aA: DAGTOGLOU in BK Art. 17 Rdnr. 103
 - 4) Art. 17 GG umschreibt den Begriff der Petition, der aber in §§ 75 Abs. 7, 112, 113, 126 GeschoBT ausdrücklich erwähnt wird.
 - 5) Demgegenüber spricht Art. 23 RV von 1871 nur vom Reichstag als zuständigem Petitionsadressat, ohne das Petitionsrecht des Bürgers zu erwähnen; vgl. hierzu auch HUBER, S. 304
 - 6) so bereits Art. 126 WeimRV, der nur von den zuständigen Stellen und der Volksvertretung als Petitionsadressaten spricht, ohne den Reichstag, wie dies noch in der Paulskirchenverfassung von 1849 und der RV von 1871 geschah, zu erwähnen.

Obwohl die "Volksvertretung" nur im Singular steht, wird sie jedoch als Institution und Idee aufgefaßt.¹⁾

Unter den Begriff der "Volksvertretung" fallen dabei sämtliche Parlamente in Bund und Ländern, d. h. neben dem Bundestag die Landtage, in den Stadtstaaten Bremen und Hamburg die Bürgerschaften²⁾, in Berlin das Abgeordnetenhaus³⁾ und auch der Bayerische Senat.⁴⁾

Umstritten dagegen ist, ob die Vertretungskörperschaften der Gemeinden, Gemeindeverbände und Kreise als "Volksvertretung" angesehen werden können.

Nicht erst ein Gesetzesentwurf zur Änderung der Gemeindeordnung in Nordrhein-Westfalen⁵⁾ und ein umstrittenes noch nicht rechtskräftiges Urteil des OVG Münster⁶⁾ sondern Art. 28 Abs. 1 S. 2 GG, wonach auch in den Gemeinden das Volk eine Vertretung haben

1) vgl. Dr. HEUSS, in Stenogr. Protokolle des Grundsatzsausschusses des Parlamentarischen Rates, S. 47

Ursprünglich sollte statt "Volksvertretung" der Begriff "gesetzgebende Körperschaften" verwendet werden, vgl. Art. 10 HerrenCHE von 1948

2) vgl. BRINKMANN Art. 17 Anm. I 1 e bb m.w.N.

3) vgl. hierzu die ausdrückliche Regelung in Art. 32 Abs. 4 Bln LV

4) i. Erg. zustimmend KARG, S. 69 KOLLMANN, DÖV 1952, S. 254

aa: NEUBAUER, S. 89, da der Senat nach Art. 34 BayLV sowohl die sozialen, wirtschaftlichen, kulturellen als auch die gemeindlichen Körperschaften des Landes vertritt.

5) LT-Drs. 8/3152 vom 06.04.1978:
§ 41 Abs. 3 S. 1 NRW GemO n. F.: "Der (Gemeinde)rat kann einen Beschwerdeausschuß bilden, an den sich Einwohner mit Anregungen und Gegenvorstellungen wenden können, die sich auf die Aufgabenerfüllung der Gemeinde beziehen."

6) Urteil vom 25.07.1978 (XV A 1368/76), DVBL 1978, S. 895 = NJW 1979, S. 281 = JUS 1979, S. 137

muß, die aus allgemeinen, unmittelbaren, freien, gleichen und geheimen Wahlen hervorgegangen ist, sprechen für die Vermutung, daß auch die Gemeinde mit ihrer zuständigen parlamentarischen Vertretung - dem Gemeinderat - als zuständiger Petitionsadressat der Volksvertretung betrachtet werden kann.¹⁾

Fraglich ist auch, ob der einzelne Abgeordnete lediglich "Briefträger"²⁾ bzw. "Bote"³⁾ ist, der die Petitionen an die zuständigen Stellen weiterleitet oder ob er selbst Petitionsadressat sein kann.⁴⁾ Dieses ist insbesondere für den einzelnen Bürger wichtig, der sich vom direkten

1) so i. Erg. bisherige Mdm: RAUBALL in v. MÜNCH Art. 17 Rdnr. 12; MEYN, Gesetzesvorbehalte, S. 38; GIESE-SCHUNCK Art. 17 Anm. II 4; WOLFF, Verwaltungsrecht III § 166 Rdnr. 23; SCHUMANN in Evangelisches Staatslexikon, Sp. 1809, 1810; SCHMIDT-BLEIBTREU Art. 17 Rdnr. 1; SCHMITZ-HERSCHEIDT, StT 1979, S. 13 (15), der aus dem Urteil des OVG Münster die Zulässigkeit von Beschwerdeausschüssen auf kommunaler Ebene in Nordrhein-Westfalen ableitet;

aa bisherige hM: EITEL S. 181; DÜRIG in MAUNZ-DÜRIG-HERZOG-SCHOLZ Art. 17 Rdnr. 58, der jedoch zugibt, daß es sich letztlich um einen dogmatischen Streit handelt und "nach der Substraktionsmethode" die Gemeinden zumindest zuständige Stellen im Sinne des Art. 17 GG sind; LÖWER, StuGemB 1979, S. 29 (34)

2) ELLWEIN-GÖRLITZ S. 273 Fn. 14

3) DÜRIG in MAUNZ-DÜRIG-HERZOG-SCHOLZ Art. 17 Rdnr. 61

4) i. Erg. v. MANGOLDT-KLEIN Art. 17 Anm. IV 1; MATTERN, Petitionsrecht, S. 634; ERDSIEK, NJW 1960, S. 232; EITEL, S. 182 ff.; ALTENHAIN, S. 22

aa: OLG Frankfurt NJW 1964, S. 1683;
RAUBALL in v. MÜNCH Art. 17 Rdnr. 13;
RITZEL, Schreiben an den Petitionsausschuß
vom 17.12.1957, 3. WP, Drs. 2

Schreiben an seinen Wahlkreisabgeordneten oftmals eine schnellere und bessere Erfolgschance erhofft.¹⁾

Der Abgeordnete kann die Petition selbst annehmen und nach § 112 Abs. 2 GeschOBT verlangen, mit beratender Stimme zur Ausschlußverhandlung hinzugezogen zu werden.²⁾ Befaßt sich der Abgeordnete mit der an ihn gerichteten Petition, so handelt er weder aus einer Verpflichtung aus Art. 17 GG noch aus seiner Stellung als Abgeordneter nach Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG.³⁾ Denn Art. 17 GG bezieht sich auf die Volksvertretung als Institution⁴⁾, nicht auf die einzelnen Abgeordneten.⁵⁾

1) SEIDEL, S. 40, 42

2) § 112 Abs. 2 GeschOBT kann daher auch als Minderheitenrecht des Abgeordneten bezeichnet werden.

3) ausführlich zur Stellung des Abgeordneten innerhalb des Art. 17 GG ERDSIEK, NJW 1960, S. 232

4) vgl. MATZ, JÖR 1 (1950), S. 170

5) i. Erg. BVerfGE 2, 143 ff. (164)

zustimmend: v. MANGOLDT-KLEIN Art. 17 Anm. IV 1 a;

aA: RAUBALL in v. MÜNCH Art. 17 Rdnr. 13, da nach BVerfGE 20, 56 ff. der Abgeordnete ein "Amt" im Organ "Volksvertretung" innehat.

A: DIE PFLICHTEN DES PARLAMENTS

Um das Jedermann-Grundrecht¹⁾, das in Form von Einzel- oder Sammelpetitionen²⁾ ausgeübt werden kann, nicht zu einem "Schlag ins Leere" werden zu lassen, muß das Parlament gewisse Pflichten erfüllen. Zur Vermeidung einer Überbeanspruchung des Grundrechtes sind jedoch gewisse Zulässigkeitsvoraussetzungen zu beachten.³⁾

I. Voraussetzungen für das Tätigwerden des Parlaments

1. Die allgemeine und recht- liche Einordnung des Petitionsrechtes

Neben den oft so komplizierten Prozeßverfahren gibt das Petitionsrecht jedermann die Chance, eine außergerichtliche Kontrolle herbeizuführen.⁴⁾ Zusätzlich

1) Wer "jedermann" ist, vgl. hierzu die ausführlichen Kommentierungen bei DÜRIG in MAUNZ-DÜRIG-HERZOG-SCHOLZ Art. 17 Rdnr. 24 - 35 m.w.N.; OVG Münster DVBl 1978, S. 895, das Ausländern, die ins Ausland abgeschoben wurden, auch das Recht aus Art. 17 GG zugesteht, sofern es sich um Maßnahmen der Ausländerbehörde handelt.

2) DÜRIG in MAUNZ-DÜRIG-HERZOG-SCHOLZ Art.17 Rdnr. 26

3) BVerfGE 2, 229

4) vgl. zur Bedeutung dieses Grundrechtes und seine Möglichkeiten die im Ergebnis positiven Untersuchungen von SENNELMANN und GÜNTHER

steht dem Soldaten nach § 7 des Gesetzes über den Wehrbeauftragten des Bundestages das Recht zu, sich einzeln ohne Einhaltung des Dienstweges an den Wehrbeauftragten zu wenden.

Das Petitionsrecht ist oft sehr kritisch betrachtet worden. Es wurde sogar als "Betriebsluxus" oder "unrentables Grundrecht" bezeichnet.¹⁾ Sicher wird es immer wieder Querulanten unter den Petenten geben, jedoch muß dabei auch berücksichtigt werden, daß manche Petitionen zu positiven Änderungen führten.²⁾ So betrug die allgemeine Erfolgsquote z. B. zwischen dem 14.12.1976 und dem 31.12.1978 immerhin 6,77 %;³⁾ durch Rat, Auskunft, Materialzusendung oder andere Möglichkeiten konnten zusätzlich 28,29 % der Fälle positiv erledigt werden.⁴⁾

-
- 1) so aber GROß, DVBL 1954, S.323; NEUBAUER, BayVBl 1959, S. 75; DÜRIG in MAUNZ-DÜRIG-HERZOG-SCHOLZ Art. 17 Rdnr. 74; aA: RAUBALL in v. MÜNCH Art.17 Rdnr.1; Kollmann, DÖV 1952, S. 264 (265), der das Petitionsrecht mit der Institution der katholischen Kirche vergleicht: "appellatio a papa male informato ad papam melius informandum" - "Berufung vom unzulänglich Unterrichteten an den besser zu unterrichteten Papst"
- 2) vgl. Bitten und Beschwerden I S. 23:
"Der Bundesverband für spastisch Gelähmte und andere Körperbehinderte eV" beantragte einen Sonderurlaub für die im Vorstand tätigen Bundesbeamten und Richter zur Wahrnehmung bestimmter Vereinsaufgaben. Infolge einer Überweisung an den zuständigen Bundesminister des Innern wurde dies dann auch entsprechend gesetzlich zugelassen.
- 3) vgl. Anhang VI
- 4) vgl. Bitten und Beschwerden II S. 25 und Anlage 6

Mit Recht wird darauf hingewiesen, daß das Petitionsrecht im demokratischen Rechtsstaat sowohl der Verwirklichung von allgemeinen als auch von Individualinteressen dient.¹⁾ Seine Rechtsnatur ist auch prozeßrechtlich von Bedeutung, nämlich dann, wenn nach erfolgloser Petition Klage gegen einen abgelehnten Petitionsbescheid erhoben wird.²⁾

War früher noch umstritten, ob das Petitionsrecht ein allgemeines unbeschränktes Recht ohne Ansprüche auf Tätigwerden des Staates ist³⁾, so hat Art. 17 GG bestätigt, daß es sich hier um ein subjektiv öffentliches Recht handelt, d. h. der Einzelne hat zumindest einen Anspruch des Staates auf Tätigwerden⁴⁾, um zu vermeiden,

-
- 1) ausdrücklich KORINEK S. 13 ff.: "Petition im Interesse einer 'res privata' und 'res publica' unter Hinweis auf MOHL S. 230; van CALKER S. 437; ERNACORA S. 28
 - 2) umstr. die Rechtsnatur des Petitionsbescheids
zur Gesamtproblematik ausf. NEUMEYER JUS 1979, S. 31ff.
für Verwaltungsakt und damit Anfechtungsklage:
DÜRIG in MAUNZ-DÜRIG-HERZOG-SCHOLZ Art. 17 Rdnr. 81;
DAGTOGLOU in BK Art. 17 Rdnr. 140
neuere A.: kein Verwaltungsakt und daher Leistungsklage
BVerwG NJW 1977, 118 mit zust. Anm. von Albrecht WEBER
NJW 1977, S. 594; OVG Hamburg DVBl 1967, 87;
OVG Berlin DÖV 1976, 261; OVG Münster, DVBl 1978, 895;
EYERMANN-FRÖHLER § 42 VwGO Rdnr. 34; KRATZER,
BayVBl 1966, S. 369
 - 3) so die Anhänger der negativen Theorie - vgl. hierzu BORNHAK S. 404 ff., der das Petitionsrecht als Ausfluß der Willensfreiheit - "res merae facultatis" - sieht; van CALKER S. 416 ff.; LABAND S. 305 ff., der das Petitionsrecht als natürliches Recht wie das Briefe schreiben oder Lieder singen bezeichnet;
ROSEGGGER S. 10 ff.
 - 4) so die Anhänger der positiven Theorie
vor der Regelung des Art. 17 GG A. ARNDT, Verfassung, Art. 23 Rdnr. 2; HATSCHEK-KURTZIG S. 308; ANSCHÜTZ, Art. 126 Rdnr. 2; STIER-SOMLO S. 408; heute unbestr.
statt vieler v. MANGOLDT-KLEIN Art. 17 Anm. II 4 m.w.N.

daß es sich um ein bloßes Scheinrecht ohne Pflicht zur Bescheidung handelt.¹⁾ Aus dem heutigen Grundrechtsverständnis läßt sich dieses Ergebnis damit begründen, daß die Grundrechte eine doppelte Komponente -die objektiv-rechtliche und die subjektiv-rechtliche - haben, die als "personale Selbstbestimmungsrechte" bezeichnet werden können.²⁾

Umstritten ist heute lediglich der Statuscharakter des Petitionsrechtes.³⁾ Als Abwehrrecht des Bürgers gegenüber dem Staat ist Art. 17 GG im Sinne eines status negativus zu sehen.⁴⁾ Gleichzeitig stellt das Petitionsrecht auch einen status positivus dar, da es fordernden Charakter besitzt, also nicht nur eine Meinungsäußerung schützt.⁵⁾

1) BVerfGE 2, 230

2) ausführlich RUPP, AöR 101 (1976), S. 161 (165 ff.) m.w.N.; ders. in DÖV 1974, S. 193 ff., der die subjektiv-rechtliche Komponente als Minderheitenrecht ansieht, da der Grundrechtsträger seine "Freiheit gegenüber den von der Mehrheit beschlossenen Gesetzen gegenüber der Exekutive und Judikative verteidigen kann".

3) Zur Unterscheidung der einzelnen Statuscharakter bereits JELLINEK S. 89 ff.: "Status negativus, status positivus, status activus sive libertatis"; RUPP DÖV 1974, S. 194 stimmt dieser Unterscheidung zu und überträgt sie auf das heutige Grundrechtsverständnis.

4) so bereits BÜHLER S. 63; ANSCHÜTZ WeimRV Art. 126 Rdnr. 2; MATTERN, Petitionsrecht, S. 628; EITEL S. 76 ff.; THORMANN, DÖV 1961, S. 888; HOFFMANN S. 61 ff.
aA: nur DAGTOGLOU in BK Art. 17 Rdnr. 24, 25, der den "Status negativus" als selbstverständliches Korrelat des Petitionsrechtes betrachtet.

5) str., ob die Meinungsäußerung nach Art. 5 Abs. 1 GG zum Schutzbereich des Art. 17 GG gehört
zustimmend KOLLMANN, DÖV 1952, S. 265; v. MANGOLDT-KLEIN Art. 17 Anm. II 8;
aA: DAGTOGLOU in BK Art. 17 Rdnr. 31 m.w.N.

Hieraus ergeben sich gewisse Mindestanforderungen in Form von Zulässigkeitsvoraussetzungen. Inwieweit das Petitionsrecht daneben noch status activus¹⁾ im Sinne eines allgemeinen Staatsbürgerrechtes²⁾ oder eines Teilhaberechtes am politischen Leben und der Willensbildung³⁾ ist, erscheint fragwürdig, da der Gesetzgeber das aktive Statusrecht auf Wahlen und geheime Abstimmungen beschränken wollte.⁴⁾

2. Zulässigkeitsvoraussetzungen

Die Behandlung einer zulässigen Petition setzt voraus, daß überhaupt eine Bitte oder Beschwerde im Sinne des Art. 17 GG vorliegt.⁵⁾ Dem Wortsinn nach beinhaltet sie nicht Belehrungen und Mitteilungen⁶⁾, sondern ein Verlangen, Beantragen oder Fordern⁷⁾, das auf ein Tätigwerden gerichtet ist.⁸⁾

-
- 1) ausführlich zum status activus im Sinne eines Teilhaberechtes RUPP AÖR 101 (1976), S. 183 ff.
 - 2) SCHMITT S. 168; DONSBERGER, BayBeamtenZ 1954, S.161
 - 3) HAMANN-LENZ Art. 17 Anm. B 4; BANSE, Ein Hort, S.241 ff. ORGAß S. 243 spricht von einem Gesetzesinitiativrecht des Bürgers
 - 4) so ausdrücklich BVerfGE 8, 104 (115); i. Erg. auch EITEL S. 91 ff. m.w.N.
 - 5) Art. 17 GG umschreibt lediglich die Petition, vgl. Ausf. S. 5 Fn. 4; das Wort "Petition" kommt aus dem lateinischen Wort "petitio"
 - 6) DAGTOGLOU in BK Art. 17 Rdnr. 17
 - 7) BVerwG NJW 1976, 637 (638) unter Hinweis auf die Lehre
 - 8) BVerfGE 2, 230

Vor Einführung des Art. 45 c GG in Verbindung mit dem PetitionsG reichte diese allgemeine Definition aus. Da sich jedoch nunmehr die Befugnisse des Petitionsausschusses nach Art. 45 c Abs. 2 GG auf die Überprüfung von Beschwerden beziehen¹⁾, ist zur Kompetenzabgrenzung die Frage der Qualifizierung bedeutsam. Denn die Exekutive kann bei der Anwendung des PetitionsG widersprechen, wenn ihrer Ansicht nach keine Beschwerde sondern eine Bitte vorliegt.²⁾

Es ist daher nicht die gewählte Ausdrucksweise des Petenten entscheidend, sondern im Zweifel der in § 133 BGB aufgestellte Grundsatz maßgebend, daß bei der Auslegung der wirkliche Wille zu erforschen und nicht an dem buchstäblichen Sinne des Ausdrucks zu haften ist.³⁾

Eine Beschwerde rügt dabei ein bestimmtes Verhalten, ein Handeln oder Unterlassen und fordert eine Korrektur, Änderung bzw. Verbesserung eines Fehlverhaltens⁴⁾,

1) Der Bundestag lehnte eine Erweiterung der Befugnisse betreffend die Behandlung von Bitten ab; vgl. hierzu BT-Drs. 7/3195 S. 3 rechte Spalte Abs. 2 und die Parlamentsaussprache Verh. BT 7. WP. 152. Sitzung vom 27.02.1975 S. 10533 ff.

2) TROSSMANN § 112 Rdnr. 4

3) zur Anwendung des § 133 BGB im öffentlichen Recht vgl. HEFERMEHL in SOERGEL-SIEBERT, § 113 Rdnr. 6 m.w.N. und für Art. 17 GG MODEL-MÜLLER Art. 17 Rdnr.2

4) KÜBLER, Gewerkschaftliche Monatshefte 1966, S. 527, der allein auf den Machtmißbrauch abstellt, da die Behörden die Pannen meist selbst beheben, wenn sie darauf aufmerksam gemacht werden.

wobei das Abhilfeersuchen zum Wesensmerkmal der Beschwerde hinzuzurechnen ist.¹⁾ Die Bitte stellt dagegen lediglich Anregungen - Wünsche dar, die die Verbesserungen nicht gegen, sondern mit dem Staat erreichen will.²⁾

a) S c h r i f t l i c h k e i t

Die einzige ausdrückliche Zulässigkeitsvoraussetzung des Art. 17 GG besteht in der Schriftlichkeit der Petitionen,³⁾ wobei die Schriftlichkeit nach den allgemeinen Rechtsgrundsätzen des § 126 BGB beurteilt wird.⁴⁾ Die Schriftlichkeit kann dabei sowohl in Form einer schriftlichen Eingabe als auch durch Niederschrift bei der Zentralstelle für Petitionen erfolgen, wobei das letztere bis heute kein einziges Mal geschah. Auch ein Vermerk des Abgeordneten bei der Zentralstelle über die Petition eines Bürgers wird als schriftliche Eingabe im Sinne des Art. 17 GG angesehen.⁵⁾ Mündliche Petitionen können zwar vorgebracht werden, unterliegen jedoch nicht dem Schutz des Art. 17 GG. Die Eingaben dürfen nicht anonym erfolgen, d. h. Adresse und Namensunterschrift sind erforderlich⁶⁾, um dem Petenten dann auch später die Art der Erledigung mitteilen zu können.⁷⁾

-
- 1) gegen Abhilfe: DÜRIG in MAUNZ-DÜRIG-HERZOG-SCHOLZ Art. 17 Rdnr. 2; Art. 45 c Rdnr. 19; HOFFMANN S. 44 für Abhilfe: HUFNER Art. 126 Rdnr. 2; HERNEKAMP in v. MÜNCH Art. 45 c Rdnr. 15
 - 2) SCHMIDT-BLEIBTREU Art. 45 c Rdnr. 16; ROHLF, JZ 1976, S. 359 (360)
 - 3) nur in Hessen nicht erforderlich, vgl. ZINN-STEIN Art. 16 Rdnr. 3
 - 4) MATTERN, Petitionsrecht, S. 630
 - 5) mündliche Auskunft des Petitionsausschusses vom 26.03.1979
 - 6) vgl. Petitionsbehandlungsgrundsätze S. 5, 9
 - 7) siehe insbesondere Ausführungen S. 19 ff.

b) weitere Zulässigkeits-
voraussetzungen

Durch Parlamentsbrauch, Rechtsprechung und Wissenschaft sind weitere Zulässigkeitsvoraussetzungen entwickelt worden.

aa) Umfang des Petitionsrechtes

Eine zulässige Petition im Sinne des Art. 17 GG liegt nur vor, wenn durch sie nicht etwas tatsächlich Unmögliches¹⁾ oder rechtlich Unstatthaftes²⁾ verlangt wird. Eine Behandlung ist auch dann nicht möglich, wenn die Petition gegen die verfassungsmäßige Ordnung oder das Sittengesetz verstößt, was sich bereits aus den Schranken des Art. 2 Abs. 1 GG ergibt. Werden nämlich dem Auffangtatbestand des Art. 2 Abs. 1 GG bei der Entfaltung der Persönlichkeit Schranken gesetzt, so kann die Petition nicht das zulässige Mittel werden, diese Schranken zu durchbrechen.³⁾

Als unzulässig sind auch solche Petitionen zu verwerfen, die durch beleidigenden, erpresserischen oder nötigenden Inhalt die Rechte anderer verletzen.⁴⁾

1) BVerfGE 2, 229

2) ausführlich mit Beispielen ROMBACH, DÖV 1963, S. 372 (373); DAGTOGLOU in BK Art. 17 Rdnr. 128 m.w.N.

3) vgl. hierzu BVerfGE 7, 198 (204)

4) Problematisch ist hier insbesondere, ob die Beleidigung nach §§ 185 ff. StGB hierunterfällt.

ablehnend ARNDT, NJW 1957, S. 1072 (1073); EITEL S. 167; ausführlich hierzu HAUPT S. 81; v. MANGOLDT-KLEIN Art. 17 Anm. III 3

Wegen Art. 17 a Abs. 1 GG in Verbindung mit
§ 1 Abs. 4 S. 1 der Wehrbeschwerdeordnung vom
11.09.1972¹⁾ bzw. § 41 Abs. 3 des Gesetzes über den
Zivildienst der Kriegsdienstverweigerer vom 09.08.1973²⁾
sind gemeinschaftliche Beschwerden von Soldaten und
Zivildienstleistenden unzulässig.

bb) Z u s t ä n d i g k e i t
 d e s B u n d e s t a g e s

Die Zuständigkeit des Bundestages für die Behandlung von
Petitionen richtet sich nach den verfassungsrechtlichen
Kompetenzen des Bundes.

Bei der Gesetzgebung betreffenden Petitionen entspricht
sie der Gesetzgebungskompetenz des Bundes nach dem
Grundgesetz, Art. 70 ff. GG.³⁾

Bei Petitionen anderen Inhalts ist der Bundestag als
Kontrollorgan der Regierung zuständig, soweit die Bundes-
regierung für das Verhalten der Verwaltung unmittelbar
oder mittelbar verantwortlich ist. Angelegenheiten, in
denen der Bund die Gesetze durch bundeseigene Verwaltung
oder durch bundesunmittelbare Körperschaften oder An-
stalten des öffentlichen Rechts ausführt, Art. 87 ff. GG ,
fallen somit in den Zuständigkeitsbereich, während bei
Auftragsangelegenheiten, Art. 85 GG und Ausführung von
Bundesgesetzen durch die Länder als eigene Angelegenheiten,
Art. 83, 84 GG die Zuständigkeit bei den Länderparlamenten
zu suchen ist.⁴⁾

1) BGBI I S. 1737

2) BGBI I S. 1015

3) TROSSMANN § 112 Rdnr. 8.3

4) i. Erg. MATTERN, Petitionsrecht, S. 634

Für die Behandlung von Petitionen gegen Anordnungen und Verfügungen des Bundespräsidenten, insbesondere in Gnadensachen nach Art. 60 Abs. 2 GG, ist der Bundestag nur insoweit zuständig, als die Anordnungen und Verfügungen zu ihrer Gültigkeit der Gegenzeichnung durch den Bundeskanzler oder den zuständigen Bundesminister nach Art. 58 GG bedürfen.¹⁾

Da die rechtsprechende Gewalt nach dem Grundgesetz unabhängigen Richtern anvertraut ist, Art. 20, 92, 97 GG, ist der Bundestag für die Behandlung von Petitionen, die die Änderung oder Aufhebung einer richterlichen Entscheidung verlangen, unzuständig.²⁾ Anderes gilt, wenn sich die Eingaben nur mittelbar auf Gerichtsentscheidungen beziehen. Dies liegt z. B. vor, wenn unter Bezug auf richterliche Entscheidungen Gesetzesänderungen angestrebt werden oder wenn der Bund sich als Partei in einem Gerichtsverfahren in bestimmter Art und Weise verhalten soll oder die Ermessensausübung bei einer gerichtlich für rechtmäßig erklärten behördlichen Maßnahme kritisiert wird.³⁾

1) i. Erg. Empfehlungen - Petitionsrecht Erl. XIV a ESCHENBURG S. 611, 637; MAUNZ in MAUNZ-DÜRIG-HERZOG-SCHOLZ Art. 58 Rdnr. 1; GEBEL in BARSCHHEL-GEBEL für Schleswig-Holstein Art. 27 LV Anm. C I 4

2) DÜRIG in MAUNZ-DÜRIG-HERZOG-SCHOLZ Art. 17 Rdnr. 71 Art. 15a Abs. 2 SchlHLV: "Für Eingaben gegen rechtskräftige Gerichtsentscheidungen gilt die Informationspflicht nach Art. 15 a Abs. 1 nicht". vgl. hierzu auch BARSCHHEL in BARSCHHEL-GEBEL Art. 15 a Anm. C II

3) Petitionsbehandlungsgrundsätze S. 6

Da die Petition keiner Fristbestimmung unterliegt¹⁾ und wiederholte Eingaben möglich sind, sofern sie inhaltlich neue Argumente bringen²⁾, sind weitere Zulässigkeitsvoraussetzungen nicht ersichtlich.

II. Die Petitionsbehandlung

Da Art. 17 GG dem Wortlaut nach nur ein Recht zur Petition gibt, ist im folgenden zu prüfen, inwieweit dem Petenten auch ein Anspruch auf Erledigung zusteht. Da sich bei der zulässigen und unzulässigen Petition unterschiedliche Konsequenzen ergeben, werden diese gesondert untersucht.

1. Die zulässige Petition

Wurde früher das Petitionsrecht noch als "Papierkorb-beschwerde"³⁾ gesehen, so ist heute anerkannt, daß dem Petenten auch gewisse Ansprüche zustehen.⁴⁾

1) HOFMANN S. 60

2) BVerfGE 2, 231

3) so noch v. CALKER, S. 420

4) BVerfGE 2, 230

a) E r l e d i g u n g s p f l i c h t

Um Art. 17 GG nicht als Scheinrecht abzuqualifizieren, hat der Petent Anspruch auf Erledigung. Neben der Pflicht zur Entgegennahme durch die zuständige Stelle ¹⁾ beinhaltet dies auch einen Anspruch auf sachgerechte Prüfung, da ein "zu den Akten legen" die "positiv-rechtliche Abschirmung" des Wesensgehaltes der Grundrechte nach Art. 19 Abs. 2 GG verletzen würde. ²⁾

Um dem Petitionsrecht einen praktischen Sinn zu geben, ist heute unstreitig, daß dem Petenten auch ein Anspruch auf schriftliche Mitteilung über die Art der Erledigung der Eingabe zusteht. Eine bloße Empfangsbestätigung ist nicht ausreichend, sondern die Antwort muß sowohl die Kenntnisnahme vom Petitionsinhalt als auch die Art der Erledigung enthalten. ³⁾

Ob darüber hinaus ein verfassungsrechtlicher Anspruch auf sachliche Prüfung besteht, die sog. Verbescheidung ⁴⁾, wie dies z. B. § 113 Abs. 4 GeschOBT ⁵⁾ regelt, bleibt

1) BVerfGE 2, S. 230

2) DÜRIG, AÖR 81 (1956), S. 136 (140)

3) str. bis zur Entscheidung des BVerfGE 2, 230
aA: § 55 BaWü GeschOLT bis zur Neuregelung im Jahre 1972, wonach eine Berichtigung nur erfolgen sollte, wenn der Petent ein persönliches Anliegen vorbringt.

4) zust. DÜRIG in MAUNZ-DÜRIG-HERZOG-SCHOLZ Art. 17 Rdnr.8;
DAGTOGLOU in BK Art. 17 Rdnr. 81
aA: BVerfGE 2, 230; 13, 54 (90); BVerwG NJW 1976, S. 637 (638); OVG Berlin, DVBl 1976, 261

5) so bereits § 66 GeschORT vom 12.12.1922

fraglich. Da die GeschOBT autonomen Satzungscharakter¹⁾ hat und somit der Verfassung im Rang nachsteht, hat der einzelne an sich nicht die Möglichkeit, den Verbescheidungsanspruch mit einer Verfassungsbeschwerde nach Art. 93 Abs. 1 Nr. 4 a GG zu erzwingen.

Umstritten ist auch, ob für den Petitionsadressaten eine Begründungspflicht entsteht.²⁾ Obwohl

§ 113 Abs. 4 S. 2 GeschOBT diesbezüglich nur eine Sollvorschrift enthält, ist es in der Praxis heute üblich, die Bescheide mit Gründen zu versehen.³⁾

Da das Petitionsrecht keine Abhilfekompetenz schafft⁴⁾, kann der Petent erst recht keine Ansprüche auf materielle oder positive Entscheidung im Sinne seiner Bitte oder Beschwerde geltend machen;⁵⁾ denn Art. 17 GG verpflichtet die Parlamente lediglich zur Prüfung des Sachverhalts und zur ordnungsgemäßen Behandlung der Petition. Jedoch steht ihnen nicht das Recht zu, irgendwelche Verwaltungs- oder Gerichtsentscheidungen aufzuheben, da dies bereits am Grundsatz der Gewaltenteilung scheitern würde.⁶⁾

1) ausdrücklich BVerfGE 1, 144 ff. (148); zustimmend SCHMIDT-BLEIBTREU Art. 17 Rdnr. 4; v. MANGOLDT-KLEIN Art. 17 Anm. IV 1; zuvor bereits LABAND S. 344 für parlamentarischen Innenrechtssatz = abstrakt-generelle Regelung im Innenbereich K. F. ARNDT S.156 ff.; wohl auch RUPP, Grundfragen, S. 70 ff., der zur Frage der Rangordnung des Organwalterrechts Stellung nimmt. für Konventionalregel: HATSCHEK S. 42 ff.

2) zustimmend NEUBAUER BayVBl 1959, S. 73 (77); MODEL-MÜLLER Art. 17 Rdnr. 4 RAUBALL in v. MÜNCH Art. 17 Rdnr. 14; HOFMANN S. 37; aA: BVerfGE 2, 229 ff.; BayVerfGH 10 II 20, 29; OVG Berlin, DVBl 1976, 261 STEIN § 36 I bejaht eine Begründungspflicht nur bei gesetzlich geregelten Fällen

3) vgl. Petitionsbehandlungsgrundsätze S. 7

4) MATTERN, Petitionsrecht, S. 632

5) SEIDEL S. 20 ff.; BVerfGE 2, 230; OVG Hamburg DVBl 1967, 86; HAMANN-LENZ Art. 17 Anm. A 1, 2

6) HATSCHEK-KURTZIG S. 298

b) weitere Pflichten

aa) Diskontinuitätsprinzip

In der Regel erledigen sich mit dem Ende einer Wahlperiode oder aufgrund einer Parlamentsauflösung alle Vorlagen, Anträge, kleine und große Anfragen, § 75 GeschOBT, von selbst, so daß sich der neue Bundestag mit ihnen nur befassen muß, wenn sie in der neuen Legislaturperiode wieder eingebracht werden.^{1) 2)} Dieser Grundsatz der sachlichen Diskontinuität³⁾, der auf Verfassungsgewohnheitsrecht beruht⁴⁾, hat seinen formellen Ausdruck in § 126 GeschOBT gefunden.⁵⁾ Eine Ausnahme dieses Grundsatzes besteht sowohl bei Vorlagen, die keiner Beschlußfassung mehr bedürfen, als auch bei Petitionen, § 126 S. 2 GeschOBT.⁶⁾

-
- 1) v. MANGOLDT-KLEIN Art. 39 Anm. III 5 b; SCHMIDT-BLEIBTREU Art. 39 Rdnr. 8; VERSTEYL in v. MÜNCH Art. 39 Rdnr. 20; LECHNER-HÜLSHOFF § 126 Rdnr. 1; TROSSMANN § 126 Rdnr. 1; RITZEL-KOCH § 126 Rdnr. 1; ACHTERBERG, Grundzüge, S. 28
 - 2) anders aber Art. 143 a RhPf LV:
"Um die weitere stufenweise Durchführung der Verwaltungsvereinfachung zu gewährleisten, wird die Regierungsvorlage eines Landesgesetzes über die Verwaltungsvereinfachung im Landes Rheinland-Pfalz (Drucksache des Landtags, V. Wahlperiode, Abteilung II, Nr.370) vom Landtag in seiner VI. Wahlperiode weiterberaten, ohne daß sie erneut eingebracht werden muß".
 - 3) ausführlich zur Terminologie JEKEWITZ, Diskontinuität, S. 15 ff.
 - 4) str. ob Verfassungsrang - seit 1919 neuere Ansicht vgl. hierzu STEIGER, S.59 ff. m.w.N. und STRÖTER, DÖV 1973, S. 521
 - 5) anders noch § 70 GeschOBT von 1876, wonach sich auch die Petitionen am Ende einer Legislaturperiode erledigten.
 - 6) DAGTOGLOU in BK Art. 17 Rdnr. 121

Daß Petitionen nicht einfach als erledigt gelten, zu den Akten genommen werden oder generell der Regierung zwecks weiterer Behandlung überwiesen werden, folgt allerdings nicht aus § 126 GeschOBT, sondern unmittelbar aus Art. 17 GG, der dem Petenten einen Rechtsanspruch auf einen Bescheid einräumt. Wird die Eingabe an den Bundestag gerichtet, so wendet sie sich an die Institution Bundestag und nicht an den Bundestag einer bestimmten Wahlperiode.^{1) 2)}

bb) weitere Pflichten

Da bereits dem Petitionsrecht der status activus nicht zugebilligt wurde, entsteht für jedermann kein politisches Forderungsrecht.³⁾ Im Einzelfall kann jedoch die Petition eine Gesetzesinitiative mit sich bringen.⁴⁾ Das Petitionsrecht kann daher als Idee - Vorschlag - verstanden werden, ohne damit ein Mitwirkungsrecht zu begründen.

1) TROSSMANN § 126 Rdnr. 3.4; RITZEL-KOCH § 126 Rdnr. 2; i. Erg. HOFMANN S. 57, jedoch mit anderer Begründung. Er stellt auf das besondere Bedürfnis ab, da dem Petenten nicht zugemutet werden kann, nach Ablauf einer Wahlperiode seine Petition erneut einzureichen.

2) anders noch § 42 BaWÜ GeschOLT a. F.

3) vgl. hierzu MOHL, Beiträge, S. 254: "Die Petitionen sind gleichsam Strohhalme, an denen man sieht, wie der Wind steht".

4) DÜRIG in MAUNZ-DÜRIG-HERZOG-SCHOLZ Art. 17 Rdnr. 11 spricht daher auch von einem "politischen Anregungsrecht".

2. Die unzulässige Petition bei Unzuständigkeit des Parlaments

Problematisch werden die Fälle, in denen der Petent sein Anliegen an den Bundestag richtet, dieser jedoch unzuständig und damit das Anliegen bereits unzulässig ist. Im Gegensatz zu Schreiben, die als solche weder eine Bitte noch eine Beschwerde beinhalten und somit keine Behandlungspflicht durch das Parlament begründen, ist der Adressat bei diesen Petitionen zur Entgegennahme verpflichtet.¹⁾

Strittig ist jedoch, ob neben der Verpflichtung zur Entgegennahme auch eine Weiterleitung an die zuständige Stelle erfolgen muß.²⁾

Begründet wird die Weiterleitungspflicht mit ständiger Verwaltungsübung³⁾ und einer von Amts wegen bestehenden Pflicht des Organs.⁴⁾ Andernfalls würde das Grundrecht aus Art. 17 GG zwar nicht rechtlich, jedoch effektiv

1) BVerfGE 2, 229

2) i. Erg. EITEL S. 187; DAGTOGLOU in BK Art. 17 Rdnr.109; für Berlin HÄRTH in PFENNIG-NEUMANN Art. 32 LV Rdnr. 7; wohl auch BVerwG NJW 1976, S. 637: "Diese Antwort hat - ggfs. nach Zwischenbescheid der angegangenen Stelle - von der zuständigen Stelle zu erfolgen".

aA: BVerfGE 2, 229

3) SÜSTERHENN-SCHÄFER S. 114

4) MATTERN, Petitionsrecht, S. 632

verkürzt¹⁾, da die Organisation des Staates mit den vielen verschiedenen Zuständigkeiten für den Bürger zu einem unüberwindbaren Labyrinth wird. Denn letztlich soll Art. 17 GG auch zur besseren Verständigung zwischen Bürger und Staat beitragen, was durch eine formalistische Behandlung sichtlich gestört würde.²⁾

Weder aus Art. 17 GG noch aus einer anderen Verfassungsvorschrift folgt jedoch hieraus ein Weisungsrecht.³⁾

1) DÜRIG in MAUNZ-DÜRIG-HERZOG-SCHOLZ Art. 17 Rdnr. 64

2) ALBERTZ in Verh. BT 1. WP. S. 14116: Denn "im labyrinthischen modernen Staat würde der einzelne von Pontius zu Pilatus geschickt".

3) DAGTOGLOU in BK Art. 17 Rdnr. 111

B: DIE RECHTE DES PARLAMENTS

Obwohl nicht in Art. 17 GG geregelt, war bereits vor Inkrafttreten des Art. 45 c GG¹⁾ in Verbindung mit dem PetitionsG²⁾ allgemein anerkannt, daß das Petitionsrecht nicht nur Pflichten der Volksvertretung gegenüber dem Petenten auslöst, sondern auch Rechte der Volksvertretung gegenüber anderen Staatsorganen beinhaltet, durch welche erst die Erfüllung der Pflichten ermöglicht wird.³⁾ Es handelte sich dabei um ungeschriebene Annexrechte⁴⁾, die aus Art. 17 GG abgeleitet wurden und erst die Voraussetzung für die Erledigung von Eingaben schaffen.⁵⁾

-
- 1) BGBl I S. 1901 vom 15.07.1975 (siehe Anhang I)
 - 2) BGBl I S. 1921 vom 19.07.1975 (siehe Anhang II)
 - 3) DÜRIG in MAUNZ-DÜRIG-HERZOG-SCHOLZ Art. 17 Rdnr. 75; RIECK S. 96 ff.; LINCK, Zulässigkeit, S. 87, der das Petitionsrecht in den frühkonstitutionellen Verfassungen als ersten Ansatzpunkt zu einer politischen Einflußnahme des Parlaments auf die Regierung sieht.
 - 4) DÜRIG in MAUNZ-DÜRIG-HERZOG-SCHOLZ Art. 17 Rdnr. 70
 - 5) Lediglich Art. 23 RV von 1871 regelte ein parlamentarisches Kontrollrecht in Form des Petitionsüberweisungsrechtes als Initiativrecht des Reichstages, was jedoch nicht mehr in den späteren Reichsverfassungen, sondern nur noch in den Geschäftsordnungen, wie z. B. §§ 67, 68 GeschORT von 1922 zu finden war; vgl. hierzu auch A. ARNDT, Staatsrecht, S. 177 ff.; PERELS S. 459; STIER-SOMLO S. 408

I. DIE BEFUGNISSE DES PARLAMENTS GEGENÜBER DER EXEKUTIVE¹⁾

Solche parlamentarischen Kontrollrechte bestehen insbesondere auch gegenüber der Exekutive, die, ohne verfassungsrechtlich verankert zu sein, als das Petitionsinformierungsrecht und das Petitionsüberweisungsrecht bezeichnet werden.²⁾ Unter dem Petitionsinformierungsrecht wird das Recht des Parlaments auf Information und Stellungnahme seitens der Exekutive verstanden, während das Petitionsüberweisungsrecht dem Parlament die Möglichkeit gibt, Petitionen zur Erledigung in der beschlossenen Art der Regierung zu überweisen.³⁾

Diese Rechtslage hat sich durch die Einführung des Art. 45 c GG in Verbindung mit dem PetitionsG erheblich geändert.⁴⁾

Um den Rechtsschutz des Staatsbürgers und die Kontrollfunktion des Parlaments gegenüber der Regierung und Verwaltung zu verstärken und zu beschleunigen⁵⁾ und dabei auch die verfassungspolitische Aktualität des Petitions-

1) "Exekutive" soll hier als Oberbegriff für "Verwaltung" und "Regierung" verwandt werden, so auch BVerfGE 1, 372 (394)

2) DÜRIG in MAUNZ-DÜRIG-HERZOG-SCHOLZ Art. 17 Rdnr. 72 MATTERN, Petitionsrecht, S. 636

3) vgl. hierzu auch Ausf. S. 47 ff.

4) vgl. zur Entwicklung des Petitionsrechtes ausführlich VONDERBECK, ZParl 1975, S. 178 ff.

5) bisherige Dauer einer Petitionsbehandlung in der Praxis durchschnittlich sechs Monate - vgl. ORGAS und SCHÄFER in Verh. BT 5. WP. 49. Sitzung vom 22.06.1966 S. 2384 ff.

rechtes¹⁾ verfassungsrechtlich auszuweisen²⁾, wurde der Petitionsausschuß im Grundgesetz institutionalisiert.^{3) 4)}

-
- 1) GÜNTHER S. 142 als Ergebnis seiner empirischen Untersuchung
 - 2) Begründung bei HAHNENFELD, ZRP 1973, S. 69: "Abbau von Staatsverdrossenheit"; ORGAß S. 255 sah den Petitionsausschuß in seiner alten Stellung als "Mauerblümchen in einem parlamentarischen Hinterhof".
 - 3) vorher bereits der Verteidigungsausschuß und der Ausschuß für auswärtige Angelegenheiten in Art. 45 a GG verfassungsrechtlich institutionalisiert.
 - 4) vgl. zur Effektivität des Petitionsausschusses auch eine amerikanische Analyse aus dem Jahre 1973 von TAYLOR und NORTHEIM, Midwest Review of Public Administration 1973, S. 215 ff., die die Bundesländer Schleswig-Holstein und Baden-Württemberg betrifft. Hierbei ist jedoch zu beachten, daß die Untersuchung vor der Neufassung der BaWü GeschOLT erfolgte.

Ihr Ergebnis: Die höhere Erfolgsquote von Petitionen in Schleswig-Holstein gegenüber Baden-Württemberg beruht auf der größeren Macht (Befugnisse) des Petitionsausschusses in Schleswig-Holstein; S. 223:

"Differences of power of the two petitions committees yield another contrast. The Schleswig-Holstein committee secures its data directly from the agency or authority against which the complaint is lodged. This committee tends to bring in the state ministry having jurisdiction to support its view that a decision should be changed to favor a petitioner. On the other hand, the Baden-Württemberg committee in most cases must work directly with the ministry having jurisdiction to secure the facts. In this state the ministries tend to try to preserve the Ministry of Interior administrative or local government discretion. Especially, the Ministry of Interior tries to protect local governments from the petitions committee, and it often hides behind a maze of legalism. This difference between the states is quite significant because over 50 % of the petitions in both states are complaints against municipalities and local administrative authorities. The consequence is that the Baden-Württemberg committee has a continuous need for subcommittee or deputations for insite examination of facts to secure an independent source of facts or to provide for a type of informal mediation. This need seems to be largely absent from Schleswig-Holstein except with respect to building and highway construction."

Der Gesetzgeber, der sich von dieser Regelung eine "eigene, unmittelbare und schnelle Sachaufklärung, Tatsachenfeststellung und Wahrheitsfindung" verspricht¹⁾, konnte einem Organ des Bundestages Informationsbefugnisse Dritten gegenüber nur durch eine verfassungsrechtliche Verankerung geben, da der Bundestag diese direkten Rechte selbst nicht hat.²⁾

Nach jahrelangen Diskussionen³⁾ um das Für und Wider⁴⁾ wurde damit einer Empfehlung der Konferenz der deutschen Länderparlamente⁵⁾ und der Enquêtekommission gefolgt.

Wenn es auch in der Praxis manche Schwierigkeiten bei der Petitionsbehandlung gibt⁶⁾, so hat diese Gesetzesänderung letztlich zu einer wesentlich schnelleren und effektiveren Petitionsbehandlung geführt.⁷⁾

1) vgl. BTDrs. V/3495; VI/973

2) so ausdrücklich Zwischenbericht - Enquêtekommission S. 48; zur Diskussion seinerzeit vgl. Diskussionsbeiträge in ZParl 1973, S. 11 ff.; zur Chronik der Gesetzeseinstellung BANSE, ZParl 1973, S. 171 ff.; MIELKE, ZParl 1971, S. 414 ff. für die Bundesländer

3) vgl. die ausführlichen Darstellungen bei KIBLER, Öffentlichkeitsfunktion, S. 564 ff.; ders. JÖR 26 (1977), S. 39 (132 ff.); SEIDEL S. 55 ff.

4) Empfehlungen - Ombudsman S. 89

5) Zwischenbericht - Enquêtekommission S. 76 und Schlußbericht - Enquêtekommission S. 149

6) vgl. hierzu die Ausführungen der Abg. MATTHÄUS-MAIER Verh. BT 8. WP. 115. Sitzung vom 10.11.1978 S.8984 A zur Behandlung von Petitionen, die durch Soldaten eingereicht werden. Sie bezeichnet die Auskünfte des Verteidigungsministeriums an den Petitionsausschuß oftmals als unzureichend und im Grunde parlamentarisch nicht behandelbar.

7) Bitten und Beschwerden II S. 18

Der Gesetzgeber folgte damit einer Lösung, die auch in den meisten Bundesländern besteht.¹⁾

Sowohl die Einführung eines Ombudsman nach ausländischem Vorbild²⁾ bzw. eines Bürgerbeauftragten, wie in Rheinland-Pfalz³⁾, als auch lediglich eine Änderung der Geschäftsordnung⁴⁾ wurden abgelehnt.⁵⁾

-
- 1) §§ 65 ff. BaWü GeschOLT; §§ 83 ff. Bay GeschOLT mit Anlage 2 (Grundsätze des Petitionsrechtes); Art. 32 Abs. 4 Bln LV i. V. m. § 22 GeschO Abghaus und PetitionsG vom 25.11.1969 (GVBl S. 2511); § 70 BremGeschO Bürgerschaft i. V. m. Gesetz über die Behandlung von Petitionen durch die Bürgerschaft vom 13.05.1969 (GVBl S. 57); Art. 25 a Hbg LV i. V. m. §§ 80, 84 ff. GeschO Bürgerschaft und Gesetz über den Eingabenausschuß vom 18.04.1977 (GVBl I S. 91); Art. 16, 94 Hess LV i. V. m. §§ 53 ff. GeschOLT; Art. 41 a NRW LV i. V. m. §§ 99 ff. GeschOLT; Art. 11, 90 a RhPf LV i. V. m. §§ 99 ff. GeschOLT; §§ 22 ff. SaarL GeschOLT i. V. m. § 61 Gesetz Nr. 970 über den Landtag des Saarlandes vom 20.06.1973 (ABl S. 517)

In Niedersachsen gibt es keinen Eingaben- oder Petitionsausschuß, sondern dies wird von den jeweiligen Fachausschüssen behandelt, so daß die §§ 50 ff. Nds GeschOLT Anwendung finden.

- 2) seit 1908 bereits in Schweden es folgten Finnland 1919, Dänemark 1953, Norwegen 1962, Neuseeland 1962, Großbritannien 1967, Israel 1971, Frankreich 1973, Österreich "Volksanwalt" 1977, Stadt Zürich 1971 u. a. Länder; vgl. hierzu auch die Erfahrungsberichte einzelner Ombudsmen in der Zeitung "Das Parlament" vom 22.01.1977, 27. Jg. Heft Nr. 3 S. 7 ff.; SEIDEL S. 46 ff.; KEMPPF, Bürgerbeauftragte, S. 14 ff.
- 3) bisher lediglich in Rheinland-Pfalz, vgl. Landesgesetz über den Bürgerbeauftragten des Landes Rheinland-Pfalz vom 03.05.1974 (GVBl S. 187) i. d. F. vom 05.11.1974 (GVBl S. 469)
- 4) so der Antrag der SPD-Fraktion vom 06.03.1968 zur Änderung der GeschOLT - Einfügung eines neuen § 112 a - BT Drs. V/2460
- 5) für die Verstärkung der Rechte des Petitionsausschusses TESCHE, Politik und Zeitgeschehen, 4/1974, S. 19; SEIDEL S. 58; GIESING DVBl 1969, S. 524 (527); ACHTERBERG, DÖV 1975, S. 833 (839); ders. DÖV 1977, S. 548 (554); ORGAß S. 260 für die Einführung eines Ombudsman KEMPPF, Politik und Zeitgeschehen 4/1974, S. 27 ff.; ders. Bürgerbeauftragte, S. 88; REDEKER, NJW 1967, S. 1297 (1301)

Da der Gesetzgeber durch die Einführung des Art. 45 c GG in Verbindung mit dem PetitionsG einem Organ des Parlaments¹⁾ neben Informationsrechten auch Untersuchungsrechte gibt²⁾, gewinnt der Petitionsausschuß besonderes Gewicht. Denn aufgrund der Neufassung des Art. 45 c Abs. 1 GG obliegt nun dem Petitionsausschuß als einzigem ausschließlich zuständigen Organ die Behandlung von Bitten und Beschwerden, die an das Parlament nach Art. 17 GG gerichtet werden.³⁾

1) § 60 Abs. 1 GeschOBT; BVerfGE 1, 144 (152);

aa: für Unterorgane - parlamentarische Hilfsorgane:
FROST, AÖR 95 (1970), S. 38 (82 ff.);
KEWENIG S. 12 ff.

für Organteile: STEIGER S. 146 ff.

Da jedoch im Prozeßverfahren die Beteiligtenfähigkeit der Ausschüsse bei Organstreitigkeiten nach Art. 93 Abs. 1 Ziffer 1 GG i. V. m. § 63 BVerfGG nicht von der Klassifizierung als Organ sondern von der Geltendmachung eigener Rechte abhängt, ist der Theorienstreit für die Praxis unerheblich.

2) Zu den Informationsrechten gehören das parlamentarische Fragerecht, das Recht auf schriftliche Stellungnahme, Auskünfte und Berichte, vgl. Art. 43 GG und § 1 PetitionsG.

Zu den Untersuchungsrechten gehören Aktenvorlage, Zeugenvernehmung, Inspektionsrecht, vgl. §§ 1, 2, 4, 5 PetitionsG

3) i. Erg. TROSSMANN § 112 Rdnr. 3.2.1

aa: DÜRIG in MAUNZ-DÜRIG-HERZOG-SCHOLZ
Art. 45 c Rdnr. 21

Die Behandlung der Petitionen richtet sich zur Zeit noch nach dem Verfahren der §§ 112, 113 GeschOBT¹⁾ und sieht wie folgt aus:

1. Registrierung durch die Zentralstelle für Petitionen, § 112 Abs. 1 S. 1 GeschOBT;
2. Eingangsbestätigung an den Petenten²⁾;
3. Vorprüfung nach Form und Inhalt sowie hinsichtlich der Zuständigkeit des Bundestages;
4. Überweisung an den Petitionsausschuß oder den zuständigen Fachausschuß, § 112 Abs. 1 S.2 GeschOBT³⁾;
5. Überprüfung und Beratung in den Ausschüssen mit schriftlichen Berichten an das Plenum in Sammelübersichten, § 113 Abs. 1 und 2 GeschOBT;
6. Beschluß des Plenums über die Erledigung, § 113 Abs. 3 GeschOBT;
7. Mitteilung an den Petenten über die Art der Erledigung durch den Bundestagspräsidenten oder einen Beauftragten, § 113 Abs. 4 GeschOBT.⁴⁾

1) siehe hierzu Anhang TII und IV

2) Die Verfahrensabschnitte 2 - 4 werden in der Praxis ebenfalls durch die Zentralstelle für Petitionen erledigt; vgl. auch SEIDEL S. 29

3) zur Zulässigkeit dieses Verfahrens vgl. Ausführungen S. 82 ff.

4) in der Regel durch den Vorsitzenden des Petitionsausschusses, vgl. BANSE, Ein Hort, S. 249; SEIDEL S. 36

In der Praxis¹⁾ beschäftigt sich der Petitionsausschuß somit erst mit den Petitionen, wenn die Zentralstelle für Petitionen die Eingaben für zulässig erachtet und dann zwei Berichterstattern (Ausschußmitgliedern) zu-leitet, nachdem diese zuvor vom Ausschußvorsitzenden nach bestimmten sachlichen Kriterien ausgewählt wurden. Diese Ausschußberichterstatter prüfen die Vorschläge der Zentralstelle und legen dann die entsprechenden Anträge dem Ausschuß vor. Hierbei wird dann zwischen den Ausschuß-Vortrag-Eingaben ("A-Eingaben") und den "sonstigen" Eingaben unterschieden, um die zahlreichen Petitionen zügiger und bedeutsamere, schwierigere Petitionen ("A-Eingaben") in der Ausschußsitzung einzeln vortragen zu lassen. Dies geschieht bei den "sonstigen" Eingaben nicht. Sie werden lediglich in einer Auf-stellung unter Angabe der laufenden Nummer der Tages-ordnung mit dem Namen des Petenten und des Betreffs erfaßt und dann durch Sammelabstimmung erledigt. "A-Eingaben" liegen dann vor, wenn die Anträge der Berichterstatter voneinander abweichen oder nicht mit den Vorschlägen der Zentralstelle übereinstimmen, ein Berichterstatter die Behandlung als "A-Eingabe" bean-tragt, die Überweisung an die Bundesregierung zur Berücksichtigung oder zur Erwägung bzw. als Anregung zur Kenntnisnahme oder eine Anhörung nach §§ 1 und 2 PetitionsG beantragt wird. "Sonstige" Eingaben sind alle übrigen Petitionen.

1) vgl. dazu Petitionsbehandlungsgrundsätze S. 13 ff.

Darüber hinaus stellt der Petitionsausschuß fest, wie die Empfehlungen, die dem Bundestag in Form von Sammelübersichten vorgelegt werden,

§ 113 Abs. 1 S. 1 GeschOBT, "in der Regel" zu lauten haben¹⁾, d. h. die in § 113 Abs. 2 GeschOBT vorgeschlagenen Antragsarten sind nicht bindend.²⁾ Bei unzulässigen Petitionen ist eine solche Beschlußempfehlung grundsätzlich nicht erforderlich, es sei denn, in Zweifelsfällen³⁾ wird bestimmt, "über sie zur Tagesordnung überzugehen"⁴⁾ oder "sie als ungeeignet zur Beratung im Bundestag zu erklären".⁵⁾

Jedoch macht Art. 45 c GG es erforderlich, die bisherigen §§ 112, 113 GeschOBT zu ersetzen bzw. zu ergänzen.⁶⁾ Es ist daher geplant, im Zuge der Geschäftsordnungsreform zum Teil neue Bestimmungen über die Behandlung von Petitionen aufzustellen.⁷⁾

-
- 1) vgl. dazu z. B. BT-Drs. VII/2473 Sammelübersicht 38 des Petitionsausschusses:

"Beschlussempfehlung - Der Bundestag wolle beschließen, die in der nachfolgenden Sammelübersicht enthaltenen Anträge des Petitionsausschusses anzunehmen".

- 2) TROSSMANN § 113 Rdnr. 3
3) Bitten und Beschwerden I S. 13
4) § 113 Abs. 2 lit. d GeschOBT
5) § 113 Abs. 2 lit. e GeschOBT
6) vgl. z. B. § 6 PetitionsG (Ausführungen S. 78 ff.) und § 112 Abs. 1 S. 2 GeschOBT (Ausführungen S. 82 ff.)
7) Vorschlag des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung vom 30.11.1978 (Anhang IV); zu beachten ist dabei, daß der Petitionsausschuß Grundsätze über die Behandlung von Bitten und Beschwerden nach § 109 Abs. 1 GeschOBT geplante Fassung aufstellen soll, wie dies in der Praxis seit längerem geschieht; so für die 8. Wahlperiode die Grundsätze vom 02.03.1977 PetA (601)-8-2501 (Petitionsbehandlungsgrundsätze)

1. Die Befugnisse des
Petitionsausschusses nach
Art. 45 c Abs. 2 GG in Verbin-
dung mit dem Gesetz nach
Art. 45 c GG (PetitionsG)

Vor der Einführung des Art. 45 c GG war, wenn auch verfassungsrechtlich unterschiedlich begründet¹⁾, allgemein anerkannt, daß das Parlament bei der Behandlung von Petitionen das Recht auf Information und Stellungnahme durch die Exekutive haben muß, um seine Aufgaben im Sinne des Art. 17 GG zu erfüllen. In der Praxis stieß dies jedoch oft auf Schwierigkeiten²⁾, da die erforderliche Rechtsnorm fehlte.

Für den Bereich der Überprüfung von Beschwerden³⁾ hat der Gesetzgeber nun in Art. 45 c Abs. 2 GG die Rechtsgrundlage geschaffen, die dem Petitionsausschuß überhaupt eigene Rechte gegenüber der Exekutive gibt. Art und Umfang bestimmt das PetitionsG.

1) MATTERN, Petitionsrecht, S. 636; EITEL S. 239; RIECK S. 69 ff.; DÜRIG in MAUNZ-DÜRIG-HERZOG-SCHOLZ Art. 17 Rdnr. 75, die dieses Recht unmittelbar aus Art. 17 GG herleiteten;

DAGTOGLOU in BK Art. 17 Rdnr. 97 folgert dieses Recht aus Art. 35 Abs. 1 GG;

PIETZNER S. 44 begründet dieses Recht aus Art. 43 GG

2) ALBERTZ Verh. BT 2. WP. 30. Sitzung vom 21.05.1954 S. 1375 ff.; STAMMBERGER Verh. BT 2. WP. 79. Sitzung vom 04.05.1955 S. 4365 als jeweilige Bericht-erstatte des Petitionsausschusses

3) Der Gesetzgeber lehnte eine Ausdehnung der Befugnisse des Petitionsausschusses für die Behandlung von Bitten ab, so daß diese den bisherigen Grundsätzen unterliegen, vgl. dazu Ausführungen S. 44 ff.

Im Gegensatz zu den Gesetzesentwürfen¹⁾ und der Regelung des Art. 45 b S. 1 GG²⁾ verzichtete der Gesetzgeber bewußt auf die ausdrückliche Bezeichnung des Petitionsausschusses als "parlamentarisches Kontrollorgan", da unabhängig von einer Petition nach dem Grundgesetz das Parlament Kontrollorgan der Exekutive ist.^{3) 4)}

Zu beachten ist ferner, daß Art. 45 c GG in Verbindung mit dem PetitionsG dem Petitionsausschuß Rechte einräumt. Eine Verpflichtung, sie bei der Behandlung jeder Beschwerde auch auszuschöpfen, besteht dagegen nicht.⁵⁾

Ursprünglich war ein parlamentarisches Minderheitenrecht geplant, wonach auf Verlangen eines Viertels der Ausschußmitglieder der Petitionsausschuß seine nun im PetitionsG verankerten Rechte wahrnehmen sollte.⁶⁾ Dieser Plan wurde jedoch nicht realisiert. Somit hat die Minderheit weiterhin nur die Möglichkeit, die Beratung

1) BT-Drs. V/3965 und VI/973

2) "Zum Schutz der Grundrechte und als Hilfsorgan des Bundestages bei der Ausübung der parlamentarischen Kontrolle wird ein Wehrbeauftragter des Bundestages berufen".

3) HOFFMANN S. 48 ff.; THORMANN, Statusrechte, S. 69; ders. DÖV 1961, S. 888 (889)

vgl. zur Bedeutung des parlamentarischen Kontrollrechtes der Exekutive ESCHENBURG S. 609, der zwischen Leistungs-, Sach- und Richtungskontrolle unterscheidet.

Ausdrücklich fordert ORGAß S. 256 die Kontrollfunktion des Petitionsausschusses.

4) vgl. auch Art. 25 a Abs. 2 S. 1 Hbg LV:

"Bei der Überprüfung von Beschwerden wird der Eingabenausschuß als parlamentarisches Kontrollorgan tätig".

Die Rechte, die dem Eingabenausschuß gegenüber dem Senat zustehen, regelt das 1977 erlassene EingabenG (Ausf. S. 30 Fn. 1); zu diesen direkten Rechten des Eingabenausschusses gegenüber dem Senat bereits DREXELIUS-WEBER Art. 25 a Rdnr. 3

5) DÜRIG in MAUNZ-DÜRIG-HERZOG-SCHOLZ Art. 45 c Rdnr. 22

6) BT-Drs. VII/581 S. 3 § 9

der Petition im Plenum zu verlangen,
§ 113 Abs. 3 GeschOBT, was jedoch von einem Mehrheits-
beschluß abhängt¹⁾, oder die Petition zur Grundlage
einer Großen oder Kleinen Anfrage §§ 106 ff. GeschOBT,
zu machen.²⁾ Unter engen Voraussetzungen kann auch
die Einsetzung eines Untersuchungsausschusses ver-
langt werden.³⁾

- a) Die Rechte nach
§§ 1 - 3 PetitionsG -
Aktenvorlage, Erteilung
von Auskünften, Zutritt
zu Einrichtungen

Nach §§ 1 - 3 PetitionsG hat der Petitionsausschuß
einen Anspruch auf Aktenvorlage, Erteilung von Aus-
künften und Zutritt zu Einrichtungen. Diese
Rechte kann er gegenüber der Bundesregierung,
den Bundesbehörden, § 1 PetitionsG,

1) aA: SEIDEL, S. 35, der den Ältestenrat für zuständig
hält. Da jedoch der Ältestenrat nach
§ 6 Abs. 2 S. 4 GeschOBT nur Vereinbarungen über
die Geschäftsordnung trifft, jedoch kein Beschluß-
organ ist, kann er für den Beschluß nach
§ 113 Abs. 3 GeschOBT nicht zuständig sein.

2) ausführlich WITTE-WEGMANN S. 130 ff. m.w.N.

3) Im Bundestag wurde bisher noch kein Untersuchungs-
ausschuß diesbezüglich eingesetzt;
vgl. auch PARTSCH S. 223, der nur von der Ein-
setzung eines Untersuchungsausschusses in
Bayern "Beschwerde Bubulla" - Beschluß vom
28.07.1948 - spricht; in der Praxis ansonsten
sehr selten.

und den bundesunmittelbaren Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts, soweit sie der Aufsicht der Bundesregierung unterstehen, geltend machen, § 2 PetitionsG. "Sonstige Verwaltungseinrichtungen des Bundes", wie z. B. die Wahrnehmung staatlicher Aufgaben durch Beliehene oder juristische Personen des Privatrechts, fallen nicht unter die Regelung des PetitionsG.¹⁾ Der Petitionsausschuß kann somit gegenüber diesen Institutionen nicht seine Befugnisse nach dem PetitionsG geltend machen.²⁾

Eine Verweigerung der in § 1 - 3 PetitionsG aufgeführten Rechte ist nur möglich, wenn nach Entscheidung und Begründung durch die oberste Aufsichtsbehörde des Bundes "der Vorgang nach einem Gesetz geheimgehalten werden muß oder sonstige zwingende Geheimhaltungsgründe bestehen". Weder bloße Nachteile für das Wohl der Bundesrepublik oder eines Landes im Sinne des § 96 StPO noch die Kriterien beim Steuergeheimnis, § 21 AO und Versicherungsgeheimnis, §§ 141 ff. RVO, die Ausnahmen im öffentlichen Interesse zulassen, reichen aus.³⁾

1) anders noch BT-Drs. VII/581; kritisch zur Einschränkung des Adressatenkreises ROHLF, JZ 1976, S. 361;

Die jetzige Regelung könnte problematisch werden, wenn die Bundesregierung in verstärktem Maße die Aufgaben durch Beliehene oder in Privatrechtsform durchführen läßt, um somit nur einer schwächeren Kontrolle ausgesetzt zu sein; vgl. hierzu die vorbildlichen Regelungen in Art. 90 a Abs. 2 RhPflV und Art. 15 a SchlHLV

2) vgl. hierzu auch die ähnlichen Länderbestimmungen: §§ 67 Abs. 3, 5 BaWUGeschOLT; § 5 BlnPetG; § 4 Abs. 2, 4 BremPetG; § 5 HbgEingabenG; Art. 41 a NRW LV i. V. m. § 101 Abs. 2 GeschOLT; Art. 90 a Abs. 2 RhPf LV i. V. m. § 103 GeschOLT; § 61 Abs. 1 lit a Gesetz Nr. 970 über den Landtag des Saarlandes; Art. 15 a Abs. 1 SchlHLV

3) vgl. dazu GROB, JR 1966, S. 60 (61)

Erforderlich sind somit absolute gesetzlich geregelte Geheimhaltungsgebote.¹⁾ Sonstige zwingende Geheimhaltungsgründe sind insbesondere im Bereich der Vorlage von Personalakten unbeteiligter Personen zu suchen, während sie im übrigen wegen § 21 a GeschOBT in Verbindung mit § 1 Geheimschutzordnung kaum denkbar sind.²⁾

aa) Anspruch auf Aktenvorlage

Die in § 1 PetitionsG geregelte Aktenvorlagepflicht entspricht in ihrem Inhalt § 99 VwGO, d. h. alle Akten sind seitens der Behörde vorzulegen (sog. materieller Aktenbegriff).³⁾ Dieses Recht, das nur vom Petitionsausschuß ausgeübt werden darf, bezieht sich dabei auf solche Akten, die zur Behandlung der Beschwerde erforderlich sind.⁴⁾ Um das aus Art. 1 Abs. 1, 2 Abs. 1 GG abgeleitete Recht des einzelnen auf Wahrung seiner Intimsphäre zu erhalten⁵⁾, dürfen Akten über unbeteiligte Dritte nur angefordert werden, wenn eine vorherige

1) z.B. Art. 10 GG i. V. m. dem Gesetz nach Art. 10 GG § 12 StatistikG vom 03.09.1953 (BGBl I S. 1314)

2) vgl. hierzu auch Fn. 5

3) SCHUNCK-De CLERCK § 99 VwGO Rdnr. 2 b

4) anders Art. 32 HbgLV, wonach ein allgemeines Akteneinsichtsrecht besteht; dazu ausführlich SCHNEIDER AöR 99 (1974), S. 628 ff (630 f.) und BOGS, Der Staat 13 (1974), S. 1009 ff. jeweils m.w.N.

5) seit BVerfGE 6, 32 (41) in ständiger Rspr.

Einwilligung des Betroffenen vorliegt.¹⁾ Dies entsprach bereits der bisherigen Praxis des Ältestenrates.²⁾

bb) A n s p r u c h a u f a m t l i c h e
 A u s k ü n f t e

Daneben oder anstelle der Aktenvorlage können auch amtliche Auskünfte eingeholt werden, die in der Regel schriftlicher Art sein werden.

Ein Zitierungsrecht, wie dies nach Art. 43 Abs. 1 GG für Mitglieder der Bundesregierung besteht, ist entgegen einem früheren Entwurf nicht auf andere Personen ausgedehnt worden.³⁾

Das Auskunftersuchen richtet sich nur an die Behörde bzw. den Behördenleiter als Vertreter der Behörde⁴⁾, so daß es im Ermessen der Verwaltung steht, wer die Informationen gibt.⁵⁾ Der Einzelne darf seine Auskunftsperson somit nicht frei bestimmen.

1) Hierzu zählen insbesondere Personal-, Ehescheidungs-, Renten- und Krankenversicherungsakten, vgl. dazu BVerfGE 19, 179 (184 ff.); 27, 344 (351 ff.) 32, 373 (382)

2) TROSSMANN § 115 Rdnr. 3; § 116 Rdnr. 3:
Nach einem Beschluß des Ältestenrates im Jahre 1962 (4. WP. ÄR 11. Sitzung vom 03.04.1962 S. 3 Nr. 6) werden Auskünfte der Bundesregierung in Petitionsangelegenheiten nicht nach §§ 115 ff. GeschOBT als Drucksachen verteilt, sondern nur den Ausschußmitgliedern und parlamentarischen Fraktionsgeschäftsführern zugeleitet. Für diese Regelung spricht nun auch die geplante Abschaffung der §§ 115, 116 GeschOBT.

3) § 1 Abs. 3 des Entwurfs, BT-Drs. VII/581

4) vgl. aber Vorschlag des Bundesinnenministers vom 11.02.1969 - VI 1-110020/21: Durch die Einführung eines Petitionsbeauftragten seitens der Bundesministerien (unabhängige Person) soll vermieden werden, daß innerhalb einer Behörde die Petition von demjenigen bearbeitet wird, der bereits durch sein Handeln den Grund für die Petition gesetzt hat und diese wohl kaum revidieren wird.

5) RASCH, VerwArch 50 (1959), S. 1 ff. (13 f.)

cc) A n s p r u c h a u f Z u t r i t t
 z u E i n r i c h t u n g e n

Weiter wird dem Petitionsausschuß ein Inspektionsrecht eingeräumt, nämlich sowohl Einrichtungen der Bundesregierung als auch der Bundesbehörden zu besuchen, sofern dies nach vorherigem Beschluß erforderlich ist.

Entgegen verschiedenen Entwürfen wurde die Wahrnehmung der nach §§ 1 - 3 PetitionsG eingeräumten Rechte außerhalb des Sitzes des Bundestages abgelehnt.¹⁾

b) A n s p r u c h a u f P e r s o n e n l a d u n g

Nach §§ 4 und 5 PetitionsG ist eine Anhörung von Petenten, Zeugen und Sachverständigen durch den Petitionsausschuß bei entsprechender Entschädigung nach dem Gesetz über die Entschädigung von Zeugen und Sachverständigen²⁾ möglich.³⁾ Im Gegensatz zur Vernehmung erfolgt die Anhörung auf freiwilliger Basis, so daß auch eine Zeugenvereidigung vom Gesetzgeber nicht vorgesehen wurde.⁴⁾ Dazu hätte es einer dem Art. 44 Abs. 2 S. 1 GG entsprechenden Vorschrift bedurft.

1) BT-Drs. V/3966; VI/974; VII/581 Vorblatt

2) Gesetz vom 01.10.1969 (BGBl I S. 1756) i. d. F. vom 20.12.1974 (BGBl I S. 3651)

3) vgl. hierzu auch die ähnlichen Länderregelungen: § 67 Abs. 5 BaWüGeschOLT; § 5 Abs. 1 BlnPetG; § 5 Abs. 3 HbgEingabenG; § 53 Abs. 2 HessGeschOLT; Art. 41 a Abs. 2 NRWLV; § 61 Abs. 1 lit b Gesetz über den Landtag des Saarlandes

4) Demgegenüber sind Vernehmung und Vereidigung möglich nach Art.32 Abs. 4 BlnLV i. V. m. § 6 PetG; Art. 41 a Abs. 2 NRWLV i. V. m. § 101 GeschOLT; Bedenken gegen diese Regelung bei FRIEDRICH, JÖR 24 (1975), S. 61 ff. (84)

c) A m t s h i l f e

Nach § 7 PetitionsG sind Gerichte und Verwaltungsbehörden zur Amtshilfe verpflichtet. Bisher regelte lediglich Art. 35 Abs. 1 GG die gegenseitige Amtshilfe aller Behörden des Bundes und der Länder. Im Bereich der Judikative leisten die Gerichte Rechtshilfe und die Verwaltungsbehörden und Gerichtsverwaltungen Amtshilfe.^{1) 2)}

Jedoch war umstritten, ob sich dies auch auf das Verhältnis zwischen Exekutive und Legislative auswirkt. Zählte man die Büros der Volksvertretung zu den Behörden, so wurde jedoch eine Ausdehnung auf die Legislative mit dem Hinweis des argumentum e contrario aus Art. 44 Abs. 3 GG abgelehnt.³⁾

Diese abzulehnende Auffassung verkannte jedoch, daß bereits Art. 39 HerrenCHE⁴⁾ in der Einführung einer allgemeinen Amtshilfepflicht eine Ausdehnung "auf alle Gebiete und Behörden" erreichen wollte.

1) SCHMIDT-BLEIBTREU Art. 35 Rdnr. 6, 7

2) vgl. hierzu die entsprechenden Länderregelungen in § 10 BlnPetG; § 8 HbgEingabeng

3) MAUNZ in MAUNZ-DÜRIG-HERZOG-SCHOLZ Art. 35 Rdnr. 3, 8; Art. 44 Rdnr. 47; DÜRIG in MAUNZ-DÜRIG-HERZOG-SCHOLZ Art. 17 Rdnr. 75; DAGTOGLOU in BK Art. 17 Rdnr. 57

4) Stenogr. Protokolle, Darstellender Teil, S. 30

d) M ö g l i c h k e i t d e r D e l e g a t i o n

Die vorstehend dargestellten Rechte kann der Petitionsausschuß auf eines oder mehrere seiner Mitglieder für den einzelnen Beschwerdefall "nach Maßgabe der GeschOBT" übertragen, § 6 PetitionsG.¹⁾ 2) Es hängt somit von der Entscheidung des Petitionsausschusses ab, wer die Befugnisse nach dem PetitionsG wahrnehmen soll. Erfolgt eine Delegation auf einzelne Abgeordnete³⁾, so liegt die Entscheidung, ob und inwieweit der Berichterstatter die ihm nach dem PetitionsG zustehenden Rechte ausüben will, in seinem Ermessen.⁴⁾

Bisher hatte ein beauftragtes Ausschußmitglied nach § 73 Abs. 4 S. 3 GeschOBT lediglich die Möglichkeit, die Anhörung einer Auskunftsperson vorzunehmen, nicht jedoch das Recht, den Sachverhalt selbständig aufzuklären.

1) zur Zulässigkeit der Delegation vgl. Ausführungen S. 78 ff.

2) vgl. hierzu die entsprechenden Länderregelungen in § 4 BlnPetG; § 7 HbgEingabenG; Art. 41 a Abs. 3 NRW LV; § 102 Abs. 3 RhPfGeschOLT; Art. 15 a Abs. 4 SchlHLV

3) bisherige Praxis: Nach § 70 GeschOBT bestimmte der Ausschußvorsitzende unter Vorbehalt des Widerspruchsrechtes durch den(Petitions-) Ausschuß die Berichterstatter, die in der Regel zweier verschiedener Fraktionen angehören, vgl. dazu auch SCHÄFER S. 242

4) Ein Anspruch des Petenten, ob und inwieweit der Berichterstatter die ihm zustehenden Rechte ausschöpft, besteht nicht.

2. Die Rechte bei der Behandlung von Bitten

a) Das Zitierungsrecht nach Art. 43 Abs. 1 GG

Für die Behandlung von Bitten haben das Parlament und auch der Petitionsausschuß die Möglichkeit, nach Art. 43 Abs. 1 GG¹⁾ "die Anwesenheit jedes Mitglieds der Bundesregierung" zu verlangen.²⁾ Die Ausübung dieses Zitierungsrechts des Parlaments bzw. eines Ausschusses begründet die Anwesenheitspflicht des Regierungsmitglieds.

Es handelt sich dabei um Verfassungsstradition³⁾, die das Grundgesetz übernahm.⁴⁾ Damit wird der Zitierte nicht nur verpflichtet zu erscheinen, sondern er hat auf Fragen auch Rede und Antwort zu stehen.⁵⁾

1) verfahrensrechtliche Regelung in § 46 GeschOBt

2) zur Praxis dieses Rechtes THAYSEN, ZParl 1974, S. 459 ff.: Danach ist bis 1974 lediglich 25 mal von diesem Recht Gebrauch gemacht worden; vgl. auch KREMER, ZParl 1977, S. 11 zum Recht eines Bundestagsausschusses, über den Entwurf einer Rechtsverordnung unterrichtet zu werden.

3) Art. 33 Abs. 1 WeimRV: "Der Reichstag und seine Ausschüsse können die Anwesenheit des Reichskanzlers und jedes Reichsministers verlangen", vgl. hierzu auch ANSCHÜTZ, S. 213

4) vgl. v. MANGOLDT-KLEIN Art. 43 Anm. III 2 m.w.N.

5) MAUNZ in MAUNZ-DÜRIG-HERZOG-SCHOLZ Art. 43 Rdnr. 8; aa: FAUSER, S. 111 ff., der nur von "politischer Pflicht" spricht.

Begründet wird diese Verpflichtung mit dem Frage- und Interpellationsrecht.¹⁾ Neben dem Fragerecht schließt das allgemeine Informationsrecht, das jedem Ausschuß zusteht und nur gegenüber der Bundesregierung besteht²⁾, auch das Recht auf schriftliche Auskünfte, Berichte und Stellungnahmen mit ein.³⁾

b) Die Anhörung und Information

Nach § 73 Abs. 3 S. 1 GeschOBT hat jeder Ausschuß, somit auch der Petitionsausschuß, das Recht, über einen Gegenstand seiner Beratungen sowohl die öffentliche Anhörung, das sog. "hearing" von Sachverständigen, Interessenvertretern oder sonstigen Auskunftspersonen⁴⁾ als auch öffentliche Informationssitzungen⁵⁾ durchzuführen. Da nach § 73 Abs. 2 GeschOBT Ausschüßberatungen und somit auch die dort durchgeführten "hearings" und Informationssitzungen grundsätzlich

1) BVerfGE 13, S. 123 (125): "Sie (d. h. mündliche Fragen im Rahmen der parlamentarischen Fragestunde) gehören in den Rahmen des Frage- und Interpellationsrechtes des Parlaments, das den Mitgliedern der Bundesregierung die verfassungsrechtliche Verpflichtung auferlegt, auf Fragen Rede und Antwort zu stehen".

2) Zwischenbericht - Enquêtekommission, S. 44

3) KARG S. 74 m.w.N.; VONDERBECK, ZParl 1975, S. 178 (186), die das Recht aus Art. 43 GG direkt ableiten.

4) Der Petent könnte z. B. eine solche Auskunftsperson sein.

5) vgl. hierzu auch § 70 GeschOBT geplante Neufassung nach dem Vorschlag des Ausschusses für Wahlprüfung Immunität und Geschäftsordnung vom 30.11.1978; obwohl in der GeschOBT nicht ausdrücklich geregelt, schließt nach einer langjährigen Übung § 73 Abs. 3 S. 1 GeschOBT auch "öffentliche Informationssitzungen" mit ein; vgl. hierzu TROSSMANN § 73 Rdnr. 4.4

nicht öffentlich sind, liegt Öffentlichkeit nur dann vor, wenn ein vorheriger entsprechender Ausschlußbeschuß vorliegt und nicht § 73 Abs. 9 und 10 GeschOBT oder andere gesetzliche Vorschriften, wie z. B. § 6 Abs. 4 BVerfGG¹⁾, entgegenstehen. Im Regelfall erfolgt somit die Petitionsbehandlung nicht öffentlich.²⁾

Diese nur sehr begrenzten Rechte bei der Behandlung von Bitten zeigen einerseits, wie wichtig die Gesetzesänderung war, belegen aber andererseits, daß es wohl sinnvoller gewesen wäre, auch die Bitten in das PetitionsG einzubeziehen, um das Abgrenzungsproblem Beschwerde / Bitte zu vermeiden.³⁾

1) vgl. TROSSMANN § 73 Rdnr. 2

2) für die Öffentlichkeit von Petitionsbehandlungen in Ausschüssen STRICKRODT, ZRP 1973, S. 302; LINCK, DÖV 1973, S. 513; KIBLER, Öffentlichkeitsfunktion S. 620 ff.

vgl. hierzu insbesondere die Regelung in § 6 Abs. 2 BremPetG, wonach der Petitionsausschuß Öffentlichkeit beschließen kann, wenn hierdurch Rechte oder Interessen Dritter nicht gefährdet werden; der nach § 9 Abs. 1 Nr. 11 SchlHGeschOLT eingesetzte Ausschuß für Bürgerinitiativen und andere Eingaben hat diese Kompetenz nicht (vgl. zu dieser Regelung auch HÜBNER, ZParl 1972, S. 199 ff.)

3) anders z. B. Art. 41 a NRW LV, wo der Petitionsausschuß seine Rechte sowohl bei der Behandlung von Bitten als auch bei Beschwerden ausüben kann; vgl. dazu auch GELLER-KLEINRAHM-DICKERSBACH Art. 41 Rdnr. 8 a

3. D a s P e t i t i o n s ü b e r - w e i s u n g s r e c h t

Ein weiteres parlamentarisches Recht, das auf Verfassungstradition¹⁾ beruht, ist das Petitionsüberweisungsrecht, das nicht im Grundgesetz²⁾ verankert ist, sondern lediglich in § 113 Abs. 2 lit. a GeschOBT seinen Niederschlag gefunden hat. Danach kann eine Bitte oder Beschwerde³⁾, die ein Regierungs- oder Verwaltungshandeln beanstandet, auf Antrag des Petitionsausschusses der Bundesregierung "zur Berücksichtigung, zur Erwägung, als Material oder zur Kenntnisnahme" überwiesen werden.

Die "Überweisung zur Berücksichtigung" ist dabei die stärkste Antragsform. Sie liegt vor, wenn das Anliegen des Petenten in vollem Umfang berechtigt und Abhilfe notwendig erscheint.⁴⁾

Eine schwächere Form stellt die Überweisung zur Erwägung dar. Die Eingabe ist danach nicht ganz unberechtigt und gibt Anlaß zu einer Bitte an die Bundesregierung, die Angelegenheit noch einmal zu überprüfen und nach Möglichkeiten zu suchen, dem Verlangen des Petenten zu entsprechen.

Mit der Überweisung als Material will man erreichen, daß die Bundesregierung die Petition in ihre Über-

1) statt vieler DÜRIG in MAUNZ-DÜRIG-HERZOG-SCHOLZ
Art. 17 Rdnr. 73

2) anders Art. 23 RV von 1871

3) Da das Petitionsüberweisungsrecht weder geändert noch erweitert wurde, findet es in gleicher Weise sowohl bei Bitten als auch bei Beschwerden Anwendung.

4) vgl. Bitten und Beschwerden I S. 13, 14

legungen bei der Erarbeitung eines Gesetzesentwurfs, einer Verordnung oder einer anderen Initiative oder Untersuchung in ihren Zuständigkeitsbereich mit einbezieht. Die schwächste Form ist die Überweisung zur Kenntnisnahme, wonach lediglich die Bundesregierung über das Anliegen des Einsenders unterrichtet werden soll.^{1) 2)}

Dennoch handelt es sich bei diesen sog. "schlichten Parlamentsbeschlüssen"³⁾ um kein parlamentarisches Weisungsrecht, was sich bereits aus der Antragsformulierung des § 113 Abs. 2 lit. a GeschOBT ergibt und auch an der Sperre der Gewaltenteilung scheitern würde.⁴⁾ Es stellt lediglich einen Hinweis dar, so daß es der Regierung vorbehalten bleibt, ob und wie sie dem Ersuchen Folge leisten will.⁵⁾ Dennoch bewirkt das Petitionsüberweisungsrecht gewisse Pflichten der Regierung, indem sie das Parlament über die Art der Erledigung zu unterrichten hat⁶⁾, was sowohl mit Art. 43 Abs. 1 GG⁷⁾ als auch mit dem Gesichtspunkt der loyalen Kooperation⁸⁾ begründet werden kann.

Weitere direkte Kontrollrechte des Parlaments gegenüber der Exekutive aus Art. 17 GG gibt es nicht, sieht man von der Möglichkeit des "schlichten Parlamentsbeschlusses" ab.⁹⁾

-
- 1) vgl. Petitionsbehandlungsgrundsätze S. 12 ff.; EITEL S. 241; HOFFMANN S. 54; SEIDEL S. 32
 - 2) Zwischen dem 14.12.1976 und dem 31.12.1978 betrug diese Art der Erledigung 3,48 % (vgl. Anhang VI)
 - 3) zum "schlichten Parlamentsbeschuß" SELLMANN S. 24 ff.
 - 4) DÜRIG in MAUNZ-DÜRIG-HERZOG-SCHOLZ Art. 17 Rdnr. 74; GELLER-KLEINRAHM-DICKERSBACH Art. 41a Rdnr. 9
 - 5) LECHNER-HÜLSHOFF § 113 Rdnr. 3; RIECK S. 94, 100
 - 6) RUPP v. BRÜNNECK in ZINN-STEIN Art. 94 Rdnr. 2
 - 7) vgl. Ausführungen S. 44
 - 8) KNÖPFLE, DVBl 1966, S. 715 (716)
 - 9) Danach kann das Parlament unter Hinweis auf die von ihm für richtig gehaltenen Maßstäbe politischer Zweckmäßigkeit versuchen, Einfluß auf das Handeln der Exekutive zu nehmen, vgl. LINCK S. 85 ff.

II. DIE BEFUGNISSE DES PARLAMENTS GEGENÜBER DER JUDIKATIVE

Nicht nur Petitionen, die die parlamentarische Kontrolle der Exekutive erfordern, sondern auch Petitionen, die sich gegen Maßnahmen der Judikative, insbesondere der Verwaltungs-, Finanz-, Arbeits- und Sozialgerichtsbarkeit wenden, können Anlaß einer parlamentarischen Kontrolle werden.

Unstreitig fallen darunter nicht die schwebenden Gerichtsverfahren und die Aufhebungen von Gerichtsentscheidungen.¹⁾ Jedoch kann das Parlament in Verfahren, in denen der Staat Partei ist, die Regierung ersuchen, sich als Partei in dem Verfahren in bestimmter Weise zu verhalten. Denn dann wäre die Exekutive und nicht die Judikative Adressat der Anregung.²⁾

Unter Umständen kann das Parlament auch die Zweckmäßigkeit einer Maßnahme prüfen, wenn ein rechtskräftiges Urteil eine Maßnahme der Exekutive für rechtmäßig erklärt hat. Da das Gericht nicht mehr mit der Sache befaßt ist, kann es dementsprechend auch nicht mehr beeinflußt werden. Hierbei ist jedoch zu beachten, daß für die Exekutive ein Konflikt zwischen Forderung nach Rechtssicherheit und Staatsautorität einerseits sowie der Bewegungsfreiheit der Verwaltung und den privaten Interessen an einer begünstigenden Regelung andererseits entsteht. Obwohl inzwischen überwiegend

1) GROß, DVBl 1954, S. 323; RIECK S. 87;
DÜRIG in MAUNZ-DÜRIG-HERZOG-SCHOLZ Art. 17 Rdnr. 71

2) vgl. hierzu § 10 BlnPetG

anerkannt ist¹⁾, daß die Behörde auch aufgrund einer parlamentarischen Empfehlung Abhilfe schaffen kann, wird sie dieses jedoch aus Gründen der Beständigkeit des Verwaltungshandelns und der Staatsautorität selten tun.

Da der Bundesminister der Justiz z. B. im Bereich der ordentlichen Gerichtsbarkeit über die Richter des Bundesgerichtshofes²⁾ und des Bundespatentgerichtes³⁾ Dienstaufsicht führt⁴⁾, könnte auch eine parlamentarische Kontrolle in der Art erfolgen, daß eine Auskunft über den Stand eines bestimmten Gerichtsverfahrens verlangt und die Regierung ersucht wird, im Wege der Dienstaufsicht zulässige Maßnahmen zu ergreifen, um ein in der Petition gerühtes Verhalten eines Richters abzustellen und ggfs. zu ahnden.

Sofern die Bundesanwaltschaft den Weisungen des Bundesministers der Justiz folgen muß⁵⁾, kann das Parlament den Justizminister ersuchen, bestimmte Anordnungen zu treffen, wobei jedoch der Legalitätsgrundsatz⁶⁾ zu beachten ist. Dies gilt auch, wenn die Wiederaufnahme eines Verfahrens beantragt wird.⁷⁾

1) BVerwGE 15, 306 (310); EYERMANN-FRÖHLER § 121 Rdnr.33; THIERFELDER, BaWÜVbl 1966, S. 17 (18)

2) vgl. §§ 14 Abs. 1 Nr. 1, 2 und 15 der Verordnung zur einheitlichen Regelung der Gerichtsverfassung vom 20.03.1935 (RGBl I S. 403) i. V. m. Art. 8 III Nr. 88 des Vereinheitlichungsgesetzes vom 12.09.1950 (BGBl S. 455)

3) § 14 Abs. 1 Nr. 1 der Verordnung von 1935 und § 36 b Abs. 4 des Patentgesetzes in der Fassung vom 02.01.1968 (BGBl I S. 2)

4) In beiden Fällen wird die Dienstaufsicht gemeinsam mit den jeweiligen Gerichtspräsidenten ausgeübt.

5) §§ 146, 147 GVG

6) § 152 StPO

7) §§ 359 ff. StPO i. V. m. § 140 a GVG

2. Teil

INWIEWEIT KÖNNEN DIE AUFGABEN DES
BUNDESTAGES NACH ART. 17 GG UNTER
BERÜCKSICHTIGUNG DER VERFASSUNGSMÄßIGEN
KOMPETENZEN DELEGIERT WERDEN?

A: DIE ZULÄSSIGKEIT DER DELEGATION VON
PARLAMENTSZUSTÄNDIGKEITEN UNTER BERÜCKSICH-
TIGUNG VON ART. 17 GG UND ART. 45 c GG

In der 7. Wahlperiode ist durch das 32. Gesetz zur
Änderung des Grundgesetzes vom 15.07.1975 Art. 45 c GG
eingefügt worden, wonach der Petitionsausschuß
als dritter Fachausschuß neben den Ausschüssen für
auswärtige Angelegenheiten und Verteidigung,
Art. 45 a GG, verfassungsrechtlich institutionalisiert
wurde.¹⁾ Bisherige rechtliche Grundlage für den
Petitionsausschuß bildeten lediglich die Bestimmungen
der §§ 75 Abs. 7, 112, 113 GeschOBT.

1) Früher bestand noch der ständige Ausschuß,
Art. 45 GG, der gestrichen wurde durch das
33. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom
23.08.1976 (BGBl I S. 2381) mit Wirkung ab 14.12.1976

Art. 45 c GG bestimmt in Abs. 1 nicht nur, daß der Bundestag "einen Petitionsausschuß bestellt" - entsprechend der Formulierung in Art. 45 a Abs. 1 S. 1 GG - sondern weitergehend "... dem die Behandlung der nach Art. 17 GG an den Bundestag gerichteten Bitten und Beschwerden obliegt". Dies kann nur heißen, daß dem Petitionsausschuß als Organ des Bundestages eine ausschließliche Kompetenz für die Behandlung von Bitten und Beschwerden zugewiesen wurde, was sich bereits aus dem Wort "obliegt" ergibt.^{1) 2)}

Was die Verfassung unter dem Begriff der "Behandlung von Bitten und Beschwerden" versteht, ist weder aus Art. 17 GG noch aus Art. 45 c GG selbst zu entnehmen. Der verfassungsändernde Gesetzgeber hat damit dem Petitionsausschuß eine nicht eindeutig definierte Kompetenz zugewiesen.

Vorweg könnte freilich die Frage entstehen, ob die Verfassungsänderung verfassungskonform ist und mit Art. 79 Abs. 3 GG in Einklang steht. Dieser Frage braucht jedoch nicht nachgegangen zu werden. Denn sowohl das PetitionsG³⁾, die geltende GeschOBT⁴⁾

1) str. die rechtliche Qualifizierung der Ausschüsse vgl. hierzu die Ausführungen S. 31 Fn. 1

2) i. Erg. TROSSMANN § 112 Rdnr. 3.2.1
aA: DÜRIG in MAUNZ-DÜRIG-HERZOG-SCHOLZ
Art. 45 c Rdnr. 21

3) Das PetitionsG regelt nur die Informationsbefugnisse des Petitionsausschusses Dritten gegenüber bei der Überprüfung von Beschwerden.

4) vgl. hierzu insbesondere § 113 Abs. 1 S. 1 GeschOBT (Anhang III)

als auch die geplante Änderung der GeschOBT¹⁾ lassen die Entscheidungskompetenz des Deutschen Bundestages unberührt. Gleichwohl hat sich dadurch das Problem der Zulässigkeit und des Gegenstandes der Delegation von Parlamentszuständigkeiten nicht erledigt. Auf diese Frage ist daher näher einzugehen.

I. DIE TERMINOLOGIE DER DELEGATION IM ÖFFENTLICHEN RECHT

Im Anschluß an die von Heinrich Triepel²⁾ durchgeführte Untersuchung wird unter Delegation eine Kompetenzverschiebung³⁾, d. h. ein Rechtsakt verstanden, durch den ein Hoheitsträger oder ein Hoheitsorgan (Delegant) seine Zuständigkeit ganz oder teilweise auf ein anderes Subjekt (Delegatar) überträgt.⁴⁾

1) vgl. hierzu § 111 Abs. 1 S. 1 GeschOBT geplante Neufassung (Anhang IV)

2) Delegation und Mandat im öffentlichen Recht, 1942

3) TRIEPEL setzt Kompetenz- und Zuständigkeitsverschiebung gleich, S. 23

4) zustimmend aus der Rspr.:

BVerwG DVBl 1962, 371; DÖV 1965, 137;
BVerwGE 18, 333 (334); OVG Koblenz FESV 13, 132 (133)

zustimmend aus der Lit:

OBERMAYER, JZ 1956, S. 625; RASCH DÖV 1957, S. 336 ff.;
MANGELS JZ 1957, S. 161 ff.; SCHENKE,
VerwArch 68 (1977), S. 118 (120)

ausführlich zur Auseinandersetzung mit der Delegationslehre TRIEPELS BARBEY S. 10 ff., nach dessen Analyse TRIEPEL trotz dessen Leugnung unter einer echten Delegation eine Übertragung im Sinne einer Zession von Zuständigkeiten versteht, S. 61

Der Delegatar ist nach erfolgter Delegation kompetent, die ihm zugewiesenen Befugnisse auszuüben und handelt in seinem Namen und allein verantwortlich.¹⁾

Dabei wird zwischen der sog. echten (überwältigenden, devolvierenden) Delegation und der sog. unechten (bewahrenden, konservierenden) Delegation unterschieden²⁾, wobei im Gegensatz zur echten Delegation bei der unechten Delegation kein Kompetenzverlust eintritt³⁾, da die Delegation "stets unter stillschweigendem Vorbehalt künftiger und jederzeit möglicher eigener Ausübung seiner Zuständigkeit" vorgenommen wird.

Hiervon ist das Mandat abzugrenzen.⁴⁾ Ein Mandat liegt dann vor, wenn der Inhaber einer Zuständigkeit (Mandant) ein anderes öffentlich-rechtliches Subjekt (Mandatar) beauftragt⁵⁾, die Zuständigkeit des Mandanten als Stellvertreter, nicht dagegen als Gehilfen⁶⁾, auszuüben.⁷⁾

1) TRIEPEL S. 26

2) TRIEPEL S. 58

3) PETER, AÖR 92 (1967), S. 357 ff. (368)

4) Ausdrücklich unterscheidet z. B. § 4 Abs. 2 (Mandat) und § 5 (Delegation) RhPf AG BSHG; so wurde früher die Abgrenzung nach zivilrechtlichen Kriterien vorgenommen, dazu u. a. Hess VGH VerwRspr. 4,565 (566); PETERS, S. 53, die die Mandatserteilung als Rechtsgeschäft qualifizieren.

5) vgl. TRIEPEL S. 140, der von der Bevollmächtigung ausgeht, ohne genau zwischen dem auch nach außen handelnden Gehilfen zu unterscheiden

6) dazu kritisch BARBEY S. 54 Fn. 6, der auf die Unrichtigkeit TRIEPELS (S. 40) hinweist, das Mandat werde stets "ad hominem erteilt".

7) zustimmend SCHWABE, DVBl 1974, S. 69 (70) m.w.N.

II. DIE ZULÄSSIGKEIT DER DELEGATION DURCH DAS PLENUM

Bevor im einzelnen nun die Zulässigkeit der Delegation und ihre Möglichkeiten durch das Parlament geprüft werden, sei festgestellt, daß hier vom Gesamtorgan des Bundestages, dem Plenum, auszugehen ist.¹⁾

Zu dem Plenum gehören neben seinen Organen, wie der Präsident, Ältestenrat und die Ausschüsse, auch seine Hilfsorgane, wie z. B. der Wehrbeauftragte des Bundestages nach Art. 45 b GG.²⁾

In den letzten Jahren hat das Plenum immer mehr Befugnisse auf seine Organe - insbesondere auf Parlamentsausschüsse und andere Hilfsorgane verlagert, als z. B. im Rahmen der sog. kleinen Parlamentsreform von 1969 den Ausschüssen nach § 60 Abs. 2 S. 3 GeschOBT die Möglichkeit gegeben wurde, nicht nur die ihnen überwiesenen Gegenstände, sondern auch andere Fragen aus ihrem jeweiligen Geschäftsbereich zu beraten.

Gegen die Delegation von Rechtssetzungsbefugnissen erheben sich grundsätzliche und spezielle Bedenken. Insbesondere wird eingewandt, daß die Kompetenzübertragung von einem Verfassungsorgan auf seine Unterorgane

1) BERG, Der Staat 9 (1970), S. 23 ff.; KREUZER, Der Staat 7 (1968), S. 183 (191); JEKEWITZ, DÖV 1968, S. 540; MAUNZ in MAUNZ-DÜRIG-HERZOG-SCHOLZ Art. 41 Rdnr. 14; Art. 42 Rdnr. 2; Art. 43 Rdnr. 2

2) Ausführlich zur Unterscheidung, PIETZNER, JR 1969, S. 45 für den Bereich des Bundestages; BÖCKENFÖRDE S. 138 Fn. 40 für den Bereich der Bundesregierung.

Grundsätze des parlamentarischen Regierungssystems verletze und zu einer Funktionsverlagerung führen könne.¹⁾ Einige deutsche Verfassungen schließen daher auch eine generelle Delegationsermächtigung von Plenarzuständigkeiten aus. So bestimmt Art. 70 Abs. 3 BayLV, daß das Recht der Gesetzgebung nicht vom Landtag und somit auch nicht auf seine Ausschüsse übertragen werden kann.²⁾

Im Gegensatz zu Art. 70 Abs. 3 BayLV regelt Art. 105 Abs. 5 BremVf eine Delegationsermächtigung der Bürgerschaft auf die ständigen Ausschüsse, somit auch auf den Petitionsausschuß. Eine Ausnahme besteht für den Fall der endgültigen Gesetzgebung.^{3) 4)}

-
- 1) so u. a. K. F. ARNDT, S. 38; KÖBLE DÖV 1969, S.189 ff.; KREUZER, Der Staat 7 (1968), S. 198, 205 ff.
 - 2) Dies schließt jedoch eine Delegation grundsätzlich nicht aus, sondern nur dort, wo die Aufgabenübertragung bedenklich erscheint. Art. 70 BayLV wird daher auch als Erlaubnisnorm angesehen; vgl. hierzu NAWIASKY-LEUSSER-GERNER-SCHWEIGER-ZACHER Art. 70 Rdnr. 6; NAWIASKY, Festschrift für Apelt, S. 140; für die Erledigung von Petitionen zustimmend BayVG n. F. 10 II 20, 27
 - 3) § 4 Abs. 1 BremPetG:
"Die Bürgerschaft (Landtag) wählt einen ständigen Ausschuß (Petitionsausschuß) und für jedes Mitglied einen Stellvertreter".
 - 4) vgl. hierzu bereits Bericht über den Verfassungskonvent auf Herrenchiemsee vom 10. - 23.08.1948, S. 75 - Art. 102 Abs. 2 S. 1 HerrenCHE:
"Keines der beiden Häuser kann seine Befugnis zur Gesetzgebung übertragen, auch nicht auf einen von ihm gebildeten Ausschuß".

1. Die formellen Voraussetzungen für eine Delegation durch das Plenum

In den Fällen der verfassungsgesetzlichen Einzelregelungen¹⁾ und bei ausdrücklicher Zulassung durch die zuständigkeitsverteilende Norm²⁾ ist eine Delegation in bestimmten Sachbereichen möglich. Denn überholt ist inzwischen die Auffassung, daß mit jedem öffentlichen Recht die Pflicht seiner Ausübung verbunden ist und sie grundsätzlich nicht übertragbar sei.³⁾

Aus diesen Gründen hat das Bundesverfassungsgericht in seiner Rechtsprechung bei der Überprüfung der Zulässigkeit von Zuständigkeitsverlagerungen entscheidend darauf abgestellt, ob die den Zuständigkeitsbereich jeweils beherrschenden materiellen Verfassungsregeln ihrer Bedeutung nach die Zuständigkeitsänderung zulassen. Jedoch dürfen hier weder

1) vgl. hierzu unrichtig von der HEYDTE, Festschrift für Peters, S. 528: "Das GG kennt nur an zwei Stellen eine Delegation von Kompetenzen, die es übertragen hat (Art. 57, 69). Andere Delegationsmöglichkeiten gibt es GG nicht".

PIETZNER, S. 60 Fn. 2 weist zu Recht daraufhin, daß dies Art. 60 Abs. 3, 71, 80 GG widerspricht.

2) so bereits HATSCHEK-KURTZIG S. 28; vgl. auch OBERMAYER, JZ 1956, S. 626; MANGELS, JZ 1957, S. 161

3) vgl. hierzu TRIEPEL S. 109 ff., wonach nicht alle Rechte von Verfassungsorganen auch zugleich Pflichten beinhalten.

"Grundsätze der demokratischen Ordnung"¹⁾ noch
"Prinzipien der Regierungsverantwortung"²⁾
verletzt werden.³⁾

2. K o n k r e t e D e l e g a t i o n s -
v e r b o t e a u f g r u n d d e r
S t e l l u n g d e s P a r l a m e n t s
n a c h A r t . 2 0 , 2 8 G G

Wird die Zulässigkeit parlamentsinterner Zuständigkeitsübertragungen durch das Grundgesetz nicht ausschließlich verboten, so enthält die Verfassung jedoch für eine Reihe von Fällen unmittelbar oder mittelbar Delegationsverbote. Denn insbesondere die überragende verfassungsrechtliche Stellung des Parlaments nach Art. 20, 28 GG, wonach das Parlament das einzige legitimierte Verfassungsorgan ist, dessen Zusammensetzung durch den unmittelbaren

-
- 1) BVerfGE 1, 144 (156) zur Delegation einer parlamentsinternen Entscheidung auf den Bundestagspräsidenten betreffend eine Gesetzesvorlage "Finanzvorlage" nach § 96 Abs. 2 S. 2 GeschOBT a. F. vom 28.01.1952. Nach der jetzigen Fassung des § 96 Abs. 1 S. 2 GeschOBT entscheidet das Plenum nach Anhörung des Haushaltsausschusses
- 2) BVerfGE 9, 268 (282); 22, 106 (113), wonach der Gesetzgeber Aufgaben aus dem Verantwortungsbereich der Regierung auf Verwaltungsausschüsse übertrug.
- 3) Dies gilt auch bei der Verleihung von Sitzungsgewalt an autonome Körperschaften außerhalb des Bereichs nach Art. 28 Abs. 2 GG - vgl. hierzu BVerfGE 33, 125 (158 ff.); 33, 303 (333 ff.); allgemein zur Sitzungsgewalt von Gemeinden BVerfGE 21, 54 (62); 32, 346 (360 ff.)

ausführlich hierzu insbesondere PIETZNER S. 61

Wählerwillen des Volkes entsteht, macht es erforderlich, daß das Parlament seinen Anspruch, Repräsentationsorgan des demokratischen Staates zu sein und den "Willen" des von ihm repräsentierten "Volkes" möglichst unverfälscht wiederzugeben, nicht durch Delegation von entscheidenden Aufgaben verliert.^{1) 2)} Aus diesem Grunde müssen die im nachfolgenden behandelten Delegationsverbote auch unbedingt beachtet werden.

a) V e r b o t d e r Ü b e r t r a g u n g v o n
G e s e t z g e b u n g s b e f u n g n i s s e n

Da der Bundestag nach Art. 77 Abs. 1 GG die Bundesgesetze beschließt, hat das Bundesverfassungsgericht ausdrücklich festgestellt, daß die Beschlußzuständigkeit bei Gesetzen nur beim Plenum liegt und die "Ausschüsse der gesetzgebenden Körperschaften nach der Ordnung des Grundgesetzes keine Befugnis mehr haben, selbständig an der Beschlußsetzung mitzuwirken".³⁾

1) vgl. hierzu insbesondere BVerfGE 33, 125 (157):

"Vielmehr ist in einem Staatswesen, in dem das Volk die Staatsgewalt am unmittelbarsten durch das von ihm gewählte Parlament ausübt, vor allem dieses Parlament dazu berufen, im öffentlichen Willensbildungsprozeß unter Abwägung der verschiedenen, unter Umständen widerstreitenden Interessen über die von der Verfassung offengelassenen Fragen des Zusammenlebens zu entscheiden".

2) vgl. zur Bedeutung der Art. 20, 28 GG insbesondere OSSENBUHL S. 207 ff.; KRIELE VVDStRL 29 (1971), S.63 ff.

3) BVerfGE 1, 144 (152); 2, 143 (161 ff.)

Die Gesetzesdelegation auf andere Organe wird damit ausgeschlossen.¹⁾ Das Plenum hat somit nur die Möglichkeit, den Ausschüssen die Gesetzesvorlagen zur Vorbereitung, nicht aber zur Entscheidung, zu überweisen.²⁾ Etwas anderes folgt auch nicht aus Art. 80 Abs. 1 GG³⁾, wonach neben einem Bundesminister oder einer Landesregierung auch die Bundesregierung die Möglichkeit hat, Rechtsverordnungen zu erlassen. Die Verfassung hat in Art. 80 GG lediglich einen Fall der gewaltenteilenden Rechtsdelegation bezüglich des Verhältnisses Bundestag - Bundesregierung geregelt, nicht jedoch die Verlagerung der Rechtsetzungsbefugnis vom Parlament auf andere Organe oder Instanzen außerhalb des Parlaments⁴⁾, wie z. B. die Delegation von Plenarzuständigkeiten auf parlamentarische Organe oder Hilfsorgane.⁵⁾

-
- 1) i. Erg. so der Schlußbericht der Enquêtekommission S. 174: Abgelehnt wurde eine Anlehnung an das italienische Gesetzgebungsverfahren - Art. 72 der Verfassung der italienischen Republik vom 01.01.1948 in Verbindung mit Art. 92 - 95 der Geschäftsordnung der Deputiertenkammer vom 18.02.1971, abgelehnt, so daß den Ausschüssen kein Gesetzgebungsrecht eingeräumt wurde. Der Vorschlag der Enquêtekommission sieht eine Straffung des Gesetzgebungsverfahrens in grundsätzlich zwei Beratungen mit einer erweiterten Außschußberatung vor. diesem Vorschlag i. Erg. zustimmend LOOSE m.w.N.; aa: LUCIUS, AÖR 97 (1972), S. 568 (570 ff.), der unter bestimmten Voraussetzungen das italienische Modell auf unser Regierungssystem übertragen will.
 - 2) zustimmend KEWENIG S. 45 ff.; v. LUCIUS, AÖR 97 (1972), S. 583; BERG, Der Staat 9 (1970), S. 25
 - 3) zur Bedeutung des Art. 80 GG Zwischenbericht und Schlußbericht - Enquêtekommission, S. 129 ff. und 189 ff.
 - 4) Einen Sonderfall bildet hier Art. 53 a GG i. V. m. Art. 115 c GG, der jedoch keine Delegation von Rechtsetzungsbefugnissen auf ein Exekutivorgan darstellt, sondern die gemeinsame Wahrnehmung durch Bundestag und Bundesrat - Art. 115 e Abs. 1 GG spricht von "einheitlicher Wahrnehmung".
 - 5) vgl. BVerfGE 32, S. 361; KEWENIG S. 31; KÜSTER AÖR 75 (1950), S. 409; KLEIN S. 180 ff.; SCHEUNER, Festschrift für Huber, S. 231; HESSE S. 194

b) Verbot der Delegation bei
Beschlüßfassungen unter
den Mehrheitsvoraus-
setzungen des Art. 121 GG

Ein ausdrückliches Delegationsverbot gilt auch für diejenigen Fälle, in denen das Grundgesetz für die Beschlußfassung mindestens eine Mehrheit im Sinne des Art. 121 GG voraussetzt, also die Zustimmung der Mehrheit der gesetzlichen Mitgliederzahl erforderlich ist. Dies bedeutet, daß die Wahl des Bundeskanzlers, Art. 63 GG, ebenso wie das Mißtrauensvotum, Art. 67 GG, der Beschluß über die Anklage des Bundespräsidenten, Art. 61 GG und auch eine Grundgesetzänderung nach Art. 79 GG nicht vom Plenum auf einen Ausschuß delegiert werden können.¹⁾

c) Verbot der Delegation von
Notstandszuständigkeiten

Ein ausdrückliches Delegationsverbot für den Verteidigungsfall enthalten die Art. 115 a - 1 GG mit Ausnahme der Art. 115 f Abs. 1 Nr. 2 und Art. 115 i Abs. 1 GG im Bereich des Notstandes. Dies gilt auch bei der Übertragung notrechtlicher Befugnisse des Parlaments, wie des Gemeinsamen Ausschusses an parlamentarische Ausschüsse.²⁾

1) vgl. hierzu auch KEWENIG S. 45

2) ausführlich HERZOG in MAUNZ-DÜRIG-HERZOG-SCHOLZ
Art. 115 e Rdnr. 22, 23

Da noch nicht einmal ein im Notstandsfall eingesetztes Notparlament zur Ausübung parlamentarischer Funktionen unter gewissen Einschränkungen verfassungsrechtlich institutionalisiert wurde¹⁾, ist somit eine Delegation von Notstandszuständigkeiten auf andere parlamentarische Organe unzulässig.²⁾

d) V e r b o t d e r D e l e g a t i o n
v o n W a h l p r ü f u n g s b e f u n g n i s s e n

Nach Art. 41 GG ist die Wahlprüfung "Sache des Bundestages". Dementsprechend entscheidet das Bundestagsplenum nach § 1 i. V. m. §§ 13, 14 WahlPrüfG bei der Prüfung über die Rechtmäßigkeit des Erwerbes und Fortbestandes des Mandats (Wahlprüfung im engeren Sinne), Art. 41 Abs. 1 S. 1 GG.³⁾ Lediglich in einigen Fällen der Mandatsverlustprüfung (Wahlprüfung im weiteren Sinne)⁴⁾, in denen die Entscheidungen nur rein deklaratorischen Charakter haben, d. h. dort ist weder Ermessensspielraum noch eine Legitimationsprüfung

1) vgl. hierzu die Diskussion im Rechtsausschuß, 5. WP., 66. Sitzung vom 25.01.1968, Prot. S. 18 ff. zur Frage der Institutionalisierung eines Notparlamentes. Aus Angst vor der "Selbstentmachtung" des Parlaments, wie dies durch das Ermächtigungsgesetz vom 24.03.1933 geschah, lehnte der Gesetzgeber diese Institution schließlich ab.

2) zur Stellung des Gemeinsamen Ausschusses vgl. DELBRÜCK DÖV 1970, S. 229 (230 ff.)

3) MAUNZ in MAUNZ-DÜRIG-HERZOG-SCHOLZ Art. 41 Rdnr. 1; RECHENBERG in BK Art. 41 Rdnr. 6

4) MAUNZ in MAUNZ-DÜRIG-HERZOG-SCHOLZ Art. 41 Rdnr.10; SEIFERT § 1 BWahlG Rdnr. 2

möglich, ist eine Delegation sowohl auf den Ältestenrat^{1) 2)} als auch auf den Bundestagspräsidenten³⁾ nach Art. 41 Abs. 1 S. 2 GG verfassungsrechtlich zulässig. Sowohl Sinn und Zweck als auch die historische Entwicklung lassen erkennen, daß der Bundestag nur bei streitigen Fällen, wie dies bei der Wahlprüfung im engeren Sinne nach Art. 41 Abs. 1 S. 1 GG der Fall sein kann, ohne Delegationsmöglichkeit entscheiden soll.⁴⁾

Dieses Ergebnis läßt sich auch mit der jetzigen Fassung des § 15 S. 2 WahlPrüfG⁵⁾ begründen. Danach kann bei nachträglichem Mandatsverlust nach Art. 41 Abs. 1 S. 2 GG "Antrag auf Entscheidung des Bundestages" gestellt werden. Dies gilt auch bei Beschlüssen des Ältestenrates oder des Bundestagspräsidenten von Amts wegen nach § 47 Abs. 1 und 3 BWahlG.⁶⁾ Denn nach § 47 Abs. 3 S. 3 BWahlG kann der Betroffene die Entscheidung des Bundestages im Rahmen eines Wahlprüfungsverfahrens nochmals erreichen, muß jedoch eine Frist von zwei Wochen nach Zustellung einhalten im Gegensatz zur sonstigen "jederzeitigen" Antragsmöglichkeit nach § 15 S. 2 WahlPrüfG.

-
- 1) §§ 46 Abs. 1 Nr. 2, 47 Abs. 1 Nr. 2 BWahlG - Neufeststellung des Wahlergebnisses; §§ 46 Abs. 1 Nr. 3, 47 Abs. 1 Nr. 3 BWahlG - Verlust der Wählbarkeit durch rechtskräftigen Richterspruch; §§ 46 Abs. 1 Nr. 5, 47 Abs. 1 Nr. 2 BWahlG - Zugehörigkeit zu einer verfassungswidrigen Partei nach Art. 21 Abs. 2 GG
 - 2) Bis zur 6. WP. nahm der Bundestagsvorstand die Aufgaben des Ältestenrates wahr. Im Zuge der Parlamentsreform von 1969 wurde diese Institution abgeschafft, und die Aufgaben auf den Ältestenrat übertragen.
 - 3) §§ 46 Abs. 1 Nr. 4, 47 Abs. 1 Nr. 4 BWahlG - Mandatsverzicht
 - 4) beachte Art. 51 Abs. 2 HerrenCHE: "Abs. 1 gilt entsprechend, wenn streitig ist, ob ein Abgeordneter die Mitgliedschaft verloren hat".
 - 5) i. d. F. vom 24.06.1975 (BGBl I S. 1593)
 - 6) zur umstrittenen Anwendung des § 15 S. 2 WahlPrüfG a.F. neben § 47 BWahlG JEKEWITZ, DÖV 1968, S. 543 ff.

e) Verbot der Delegation von
Wahlrechten bei der Be-
stimmung verfassungs-
rechtlicher Organe

Obwohl der Gesetzgeber bei der Wahl von verfassungs-
rechtlichen Organen die Parlamentszuständigkeit auf
bestimmte Gremien übertragen hat, muß auch in diesen
Fällen von einem Delegationsverbot ausgegangen
werden.^{1) 2) 3)} Denn aufgrund seiner demokratischen
Legitimation soll durch die parlamentarische Bestimmung
eine Rückkoppelung mit dem zu wählenden Organ
stattfinden.⁴⁾

-
- 1) für Delegationsverbot bei der Wahl der Bundesver-
fassungsrichter nach § 6 BVerfGG
KREUZER, Der Staat 7 (1968), S. 189 ff.; BERG S.37 ff.;
THOMA, JÖR 6 (1957), S. 188; STEIGER S. 137;
PIETZNER, S. 89; GEIGER, Festschrift für
Nawiasky, S. 228 ff.;
Begründung: Obwohl Art. 94 Abs. 1 S. 2 GG bestimmt,
daß die Mitglieder des Bundesverfassungsgerichts zur
Hälfte vom Bundestag gewählt werden, trifft nach
§ 6 BVerfGG der Wahlmännerrausschuß die ausschließ-
liche und endgültige Entscheidung.
aA: STERN in BK Art. 94 Rdnr.83; MAUNZ in MAUNZ-
DÜRIG-HERZOG-SCHOLZ Art. 94 Rdnr. 15, 18
 - 2) für Delegationsverbot bei der Wahl der Mitglieder
der dreiköpfigen Kontrollkommission nach
§ 9 Abs. 3 S. 3 Gesetz zu Art. 10 PIETZNER S. 90;
Begründung: Art. 10 Abs. 2 S. 2 GG hat lediglich
die Nachprüfung, nicht jedoch die generelle Wahl-
befugnis auf ein von der Volksvertretung bestell-
tes Organ oder Hilfsorgan delegiert.
 - 3) für Delegationsverbot im Falle der Ergänzung feh-
lender Mitglieder des Gemeinsamen Ausschusses nach
Art. 53 a GG durch Fraktionsbestimmung nach
§ 1 Abs. 3 S. 1 GeschOGA HERZOG in MAUNZ-DÜRIG-
HERZOG-SCHOLZ Art. 53 a Rdnr. 29, PIETZNER S.90,
da Art. 53 a Abs. 1 S. 2 GG regelt, daß die Abge-
ordneten des Gemeinsamen Ausschusses vom "Bundestag
bestimmt" (gewählt) werden, nicht jedoch von Frak-
tionen oder anderen Gremien.
 - 4) vgl. statt vieler BILLING S. 273 ff. m.w.N.

f) V e r b o t d e r D e l e g a t i o n
i m H a u s h a l t s r e c h t

Grundsätzlich unterliegt im Haushaltsrecht das Haushaltsbewilligungsrecht der parlamentarischen Entscheidung, während der Haushaltsvollzug bis auf das Institut des qualifizierten Sperrvermerks,

§§ 22, 36 BHO, der Exekutive vorbehalten bleibt.¹⁾

Nach § 22 S. 3 BHO entscheidet über die Zulässigkeit der Freigabe gesperrter Mittel nicht der Bundesminister der Finanzen sondern der Bundestag; mangels anderer Anhaltspunkte das Plenum.²⁾ Dennoch wird diese Befugnis ohne Ermächtigungsnorm in ständiger Praxis vom Haushaltsausschuß wahrgenommen^{3) 4)}, obwohl die Auf-

1) so ausdrücklich der damalige Vorsitzende des Haushaltsausschusses, Abg. SCHOETTLE, Verh. BT 4. WP. 123. Sitzung vom 16.04.1964, S. 5911 A; S. 5921 A zur Budgetfunktion heute MÜBGNUG S. 263 ff. m.w.N.

2) vgl. Dr. ALTHAMMER, Verh. BT 5. WP. 243. Sitzung vom 26.06.1969, S. 13511 B

3) Qualifizierte Sperrvermerke und sonstige Einwilligungsvorbehalte zugunsten des Haushaltsausschusses finden sich nicht nur in Haushaltsgesetzen sondern auch in Einzelplänen; vgl. für das Haushaltsjahr 1975 z. B. die Einzelpläne 05, 14, 25, 27

4) Grundsätzlich werden dem Haushaltsausschuß bei der Feststellung des Haushaltsplanes unmittelbare Rechte gegenüber der Regierung eingeräumt - vgl. hierzu z. B. das Gesetz über die Feststellung des Bundeshaushaltsplanes für das Haushaltsjahr 1975 vom 16.04.1975 (BGBl I S. 917):

§§ 4, 5, 13: Zustimmung des Haushaltsausschusses zu bestimmten Maßnahmen beim Vollzug des Haushalts erforderlich; § 16: Ermächtigung des Bundesfinanzministers, mit Zustimmung des Haushaltsausschusses zusätzliche Planstellen einzubringen.
zur generellen Zulässigkeiten von Rechten des Haushaltsausschusses vgl. zustimmend insbesondere BÜRGEI, DVBl 1967, S.875; GIESING, DVBl 1968, S.172 ff.;

hebung von Sperrvermerken eine Budgetbewilligungsbefugnis, nicht dagegen eine verwaltungsbegleitende Tätigkeit ist¹⁾, so daß die Ausübung nur dem Parlament als Ganzem (Plenum) vorbehalten bleiben muß. Bei der Übertragung auf den Haushaltsausschuß handelt es sich somit auch um einen Fall der unzulässigen Delegation.²⁾

3. Die rechtlichen Folgerungen für die Delegation auf parlamentarische Organe aufgrund der Stellung des Parlaments nach Art. 20, 28 GG

Die verfassungsrechtliche Stellung des Parlaments aufgrund der Art. 20, 28 GG bedeutet somit kein generelles Delegationsverbot, sondern erlaubt dem Plenum³⁾, bestimmte Aufgaben durch seine Organe ausführen zu lassen.⁴⁾

Zu prüfen bleibt jedoch, ob die Delegation von Plenarbefugnissen sich lediglich auf die Wahrnehmung vorbereitender und unterstützender Tätigkeiten beschränkt, oder ob auch eine Delegation von Beschlußzuständigkeiten mit unserem Verfassungsrecht vereinbar ist.

1) so aber SCHÄFER S. 269

2) i. Erg. PIETZNER S. 89 m.w.N.; aA: KEWENIG S. 54 ff.

3) vgl. Ausführung S. 55 insbesondere Fn. 1

4) dazu bereits S. 55 ff.

Der Grundsatz der Parlamentsautonomie nach Art. 40 Abs. 1 GG¹⁾ gibt dem Parlament die Befugnis, sich eigene Organe zu schaffen.²⁾ Auch wenn dadurch die Organe, insbesondere die Ausschüsse, einen erheblichen Einfluß auf die endgültige Gestaltung eines Gesetzes gewinnen können^{3) 4)}, so ist in der Ermächtigung zur Errichtung einer eigenen Unterorganisation auch konkludent die Ermächtigung zur Delegation vorbereitender Tätigkeiten mit enthalten.⁵⁾ Dieses Ergebnis findet seine Bestätigung auch im Grundgesetz, wo z. B. ausdrückliche Ermächtigungen in Art. 43 GG und das Untersuchungsrecht in Art. 44 GG enthalten sind, wonach sich das Plenum nicht selbst als Untersuchungsausschuß einsetzen kann (arg. Art. 44 Abs. 1 S. 1 GG).⁶⁾

Problematisch bleibt jedoch, ob die Delegation auch die Zuständigkeit von Entscheidungen umfaßt.⁷⁾

-
- 1) vgl. hierzu ausführlich K. F. ARNDT, S. 50 ff.
 - 2) vgl. MAUNZ in MAUNZ-DÜRIG-HERZOG-SCHOLZ Art. 40 Rdnr. 3
 - 3) so der Abg. A. ARNDT, Verh. BT 1. WP. 44. Sitzung vom 02.03.1950 S. 1499
 - 4) vgl. hierzu auch BVerfGE 1, 144 (154), das die Vorbereitung von Gesetzesvorlagen durch Ausschüsse ausdrücklich für zulässig erklärte
 - 5) zur Macht der Ausschüsse im Gesetzgebungsverfahren DECHAMPS S. 99 ff.; v. LUCIUS AÖR 97 (1972), S.582 ff.
 - 6) statt vieler MAUNZ in MAUNZ-DÜRIG-HERZOG-SCHOLZ Art. 44 Rdnr. 12 (heute unstreitig)
 - 7) ablehnend BERNHARDTS, Hearing des Rechtsausschusses und des Innenausschusses am 09.11.1967, Rechtsausschuß-Prot. Nr. 55, S. 30, der die Delegation nur auf die Wahrnehmung vorbereitender Tätigkeiten beschränken will.

Ansatzpunkte für die Unzulässigkeit der Delegation von Beschlußzuständigkeiten auf Organe, insbesondere auf Ausschüsse, könnten sich aus Art. 38 Abs.1 S.2 GG, Art. 42 Abs. 1 und 2 und Art. 93 Abs.1 Nr. 1 GG ergeben.

Aus Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG wird gefolgert, daß jeder Abgeordnete das Recht haben muß, an allen Aufgaben und parlamentarischen Entscheidungen mitzuwirken.¹⁾

Obwohl weder Wortlaut noch Inhalt des Art. 38 GG diese Auffassung trägt, wird dies aus der liberalen Theorie vom repräsentativen Parlamentarismus gefolgert.²⁾

Da die wesentlichen Prinzipien des Parlaments die Diskussion und die Öffentlichkeit seien, sei eine Delegation der Aufgaben auf Ausschüsse, wie dies bereits schon früher in einzelnen Bereichen der Ausübung der Parlamentsautonomie geschah³⁾, nicht möglich. Obwohl auch das Grundgesetz an diese liberal-repräsentative Auffassung anknüpft⁴⁾, darf nicht verkannt werden, daß das Grundgesetz zum ersten Mal in der deutschen Verfassungsgeschichte ausdrücklich auch die Wirklichkeit der Parteien anerkennt und ihnen einen erheblichen Einfluß an der politischen Willensbildung zukommen läßt.

1) so KREUZER, Der Staat 7 (1968), S. 188

2) vgl. zu dieser Auffassung SCHMITT, S. 7, 43 ff.: Die Ratio des Parlaments liegt auch heute noch im öffentlichen Verhandeln von Argument und Gegenargument. Danach trägt auch das moderne pluralistische und interessenausgleichende Arbeitsparlament diesen liberalen Parlamentarismusgedanken. vgl. hierzu ausführlich KRIELE VVDStRL 29 (1971), S. 56 ff. m.w.N.; PIETZNER S. 70 ff.

3) z. B. die Festlegung der Tagesordnung durch den Ältestenrat

4) vgl. hierzu auch BVerfGE 20, 56 (103 ff.); 32, 157 (164 ff.)

Demnach wird man das Parlament heute mehr als die Stätte institutionalisierter Konfliktaustragung betrachten müssen¹⁾, wobei Diskussion und Öffentlichkeit zur Begründung und Verantwortung getroffener Entscheidungen zwingen, so daß dadurch auch heute noch eine Kontrolle durch das zu repräsentierende Volk erreicht werden kann.^{2) 3)}

Da die Parlamentswahlen "den für die Willensbildung im demokratischen Staat entscheidenden Akt"⁴⁾ bedeuten, erfordert dieser parlamentarische Entscheidungsprozeß das Gebot der Öffentlichkeit sowohl im Plenum als auch in seinen Organen, um eine umfassendere Information zu erreichen.⁵⁾ Für die Delegationsfrage könnte dieses Öffentlichkeitsgebot dann problematisch werden, wenn die Ausschüsse die Gegenstände selbständig ohne Einschaltung des Parlaments unter Ausschluß der Öffentlichkeit beraten und entscheiden. Dann liegt jedoch der Verfassungsverstoß nicht in der Delegation, sondern darin, daß die Geschäftsordnung vom Grundsatz der Nichtöffentlichkeit ausgeht.^{6) 7)}

1) vgl. hierzu HESSE S. 238 ff.

2) FRIESENHAHN, VVDStRL 16 (1958), S. 31;
DELBRÜCK DÖV 1970, S. 229 (234)

3) vgl. hierzu insbesondere als Kontrollfunktion die Presse, Rundfunk, Fernsehen und die politischen Parteien - dazu BVerfGE 20, 56 (97 ff.); 162 (174 ff.)

4) BVerfGE 20, 56 (94 ff.)

5) BVerfGE 20, 162 (174 ff.)

6) beachte aber § 73 Abs. 2 S. 2 GeschOBT, wonach der Ausschuß die Öffentlichkeit zulassen kann. Diese Möglichkeit wird in letzter Zeit in der Praxis auch zunehmend wahrgenommen, vgl. hierzu LINCK, DÖV 1973, S. 513 ff.

7) ausführlich hierzu PIETZNER S. 74

Allerdings besagt die Vorschrift des Art. 42 Abs. 1 S. 1 GG¹⁾, daß das Plenum des Bundestages, wenn es verhandelt, dieses öffentlich tun muß. Art. 42 Abs. 1 S. 1 GG besagt aber nicht, wann im Plenum verhandelt werden muß.²⁾ Für die Frage der Delegation hätte dies immerhin zur Folge, daß Art. 42 Abs. 1 S. 1 GG im Falle von Entscheidungen durch Ausschüsse anzuwenden wäre, unabhängig von der Regelung des § 73 GeschOBT, die grundsätzlich von der Nichtöffentlichkeit der Ausschußsitzung ausgeht.

Allerdings gilt der Grundsatz der Öffentlichkeit selbst im Plenum nicht ausnahmslos (vgl. Art. 42 Abs. 1 S. 2 GG). Insbesondere hat er im Petitionsrecht keine Geltung. § 1 PetitionsG regelt daher auch, daß sich der Aktenvorlageanspruch nur auf die Vorgänge beziehen darf, die das in Art. 1 Abs. 1 und 2 Abs. 1 GG geschützte Persönlichkeitsrecht nicht verletzen.³⁾ Das Öffentlichkeitsprinzip läßt sich daher nicht als Delegationsverbot verwenden.

Auch Art. 42 Abs. 2 S. 1 GG bedeutet kein generelles Delegationsverbot. Diese Vorschrift regelt lediglich, unter welchen Voraussetzungen ein Beschluß des Plenums zustande kommt, wenn dieses dafür zuständig ist. Zur Frage, ob der Bundestag überhaupt beschließen darf und ob jemand ein Recht darauf hat, daß das Plenum und nicht etwa eines seiner Organe beschließt, sagt Art. 42 Abs. 2 S. 1 GG nichts aus.⁴⁾

1) "Der Bundestag verhandelt öffentlich".

2) BVerfGE 1, 144 (152)

3) vgl. hierzu § 6 Abs. 1 und 2 BremPetG

4) so auch BVerfGE 2, 143 (161); BERG, Der Staat 9 (1970), S. 25 Fn. 18; v. LUCIUS AÖR 97 (1972), S. 587

Aus Art. 93 Abs. 1 Nr. 1 GG, der auch Teilen des Bundestages die Parteifähigkeit im Organstreitverfahren zugesteht, läßt sich für das Delegationsproblem nichts folgern.

Vor der Aufhebung des Art. 45 GG¹⁾ wurde zum Teil angenommen, daß diese Vorschrift einen für das Delegationsverhältnis zwischen dem Plenum und seinen Organen geltenden Plenarvorbehalt "statuiere".²⁾

Diese Regelung besagte, daß dem ständigen Ausschuß im Verhältnis zum Bundestag weitergehende Befugnisse als die in Art. 45 Abs. 1 GG genannten, insbesondere das Recht der Gesetzgebung, die Wahl des Bundeskanzlers und die Anklage des Bundespräsidenten nicht zustünden.

Die in Art. 45 Abs. 2 GG zugrunde liegende Fragestellung bezog sich jedoch nicht auf das Problem der Delegation von Aufgaben des Plenums auf einen Ausschuß. Denn die ratio legis des Art. 45 Abs. 2 GG beinhaltete vielmehr ein generelles Verbot irreparabler Maßnahmen, wie auch Maunz aufzeigt.³⁾

1) durch Gesetz vom 23.08.1976 mit Wirkung vom 14.12.1976 (BGBl I S. 2381) aufgehoben; anders noch die in § 131 GeschoBT geltende Fassung, die von der Gültigkeit des ständigen Ausschusses ausgeht, was jedoch in der geplanten Geschäftsordnungsreform gestrichen werden soll.

2) so PIETZNER S. 79, 92 ff.; im Ansatzpunkt auch KEWENIG S. 25

3) so die hM; statt vieler MAUNZ in MAUNZ-DÜRIG-HERZOG-SCHOLZ Art. 45 Rdnr. 10 m.w.N.

aA: PIETZNER S. 79, 92 ff.

Sofern eine Delegation des Plenums bzgl. der Beschlußzuständigkeit auf seine Organe in Betracht steht, bleibt zu prüfen, welcher Rechtsform die hier in Rede stehenden Delegationen bedürfen (verfassungsänderndes Gesetz, einfaches Gesetz, Geschäftsordnungsbestimmung oder einfacher Plenarbeschluß).

Sofern das Grundgesetz ein ausdrückliches Delegationsverbot statuiert oder die Entscheidung der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages verlangt, würde eine Delegation allenfalls durch verfassungsänderndes Gesetz (Art. 79 GG) möglich sein.

Die Delegation durch Gesetz ist immer erforderlich, wenn das Parlament zur Vermeidung eines Interessenkonflikts die Kontrolle durch andere Verfassungsorgane vornehmen läßt¹⁾ oder wenn die Regelung in ihren Auswirkungen über den internen Parlamentsbereich hinausgeht.²⁾ Insoweit bieten sich Parallelen zu der Wesentlichkeitstheorie an, die das Bundesverfassungsgericht³⁾ zur Konkretisierung des Vorbehaltes des Gesetzes entwickelt hat. Diese besagt, daß der Gesetzgeber im parlamentarisch demokratischen System des Grundgesetzes die wesentlichen Sachfragen selbst entscheiden bzw. durch hinreichend präzise Ermächtigungen für die Exekutive vorprogrammieren müsse.⁴⁾ Dem entspricht auch, daß eine Delegation durch Geschäftsordnungsregelung nur möglich ist, sofern sich die Bestimmungen auf den organinternen Bereich beschränken.⁵⁾

1) vgl. z. B. Art. 48 Abs. 3 S. 3 GG i. V. m. dem AbgeordnetenG vom 18.02.1977 (BGBl I S. 297)

2) z. B. Art. 41 Abs. 3 oder Art. 45 b GG

3) in ständiger Rspr. seit BVerfGE 34, 165 (192 ff.) zuletzt in JZ 1979, S. 178 (179) "Kalkar"

4) zur Entwicklung und Inhalt der Wesentlichkeitsrechtsprechung ausf. KISKER, NJW 1977, S. 1313 (1317 ff.)

5) ausf. zur Problematik Gesetz-Parlamentsinnenrecht RUPP, Grundfragen, S. 54 ff.

III. FOLGERUNGEN AUS DER ZULÄSSIGKEIT DER
DELEGATION DURCH DAS PLENUM
FÜR ART. 17 GG UND ART. 45 c GG

Da erst später geprüft wird, ob und inwieweit neben Art. 45 c GG noch andere Organe mit der Behandlung von Petitionen beschäftigt werden können, soll hier lediglich kurz erläutert werden, welche Folgerungen sich aus der Zulässigkeit der Delegation durch das Plenum für Art. 17 GG und Art. 45 c GG ergeben.

Nach Art. 17 GG ist die "Volksvertretung" zuständiger Petitionsadressat. Darunter wird nicht ein konkretes Parlament oder Parlamentsorgan verstanden, sondern das Parlament als Institution.¹⁾ Hieraus könnte ein Anspruch des Petenten auf Behandlung und Entscheidung des Parlaments als Institution hergeleitet werden.

Gerade die Entwicklung des Petitionsrechtes von der klassischen Aufgabe des "Herzausschüttens" zu einem parlamentarischen Verpflichtungsrecht gegenüber dem Petenten und einem Kontrollrecht insbesondere gegenüber der Exekutive, zeigt aber auf, daß nur durch eine Delegation parlamentarischer Aufgaben auf bestimmte Gremien ein effektiver Grundrechtsschutz²⁾ gemäß Art. 17 GG gewährleistet werden kann.

1) vgl. hierzu bereits Ausf. S. 5 ff.

2) vgl. zur Grundrechtseffektivität ausführlich KLOEPFER S. 28 ff. m.w.N.

Insoweit bestehen gegen die Institutionalisierung des Petitionsausschusses in Art. 45 c GG keine Bedenken.

Fraglich bleibt jedoch, ob sich die Delegation nur auf die Wahrnehmung vorbereitender Tätigkeiten zur Ausübung der Kontrollfunktion beschränkt¹⁾ oder sich auch auf die endgültige Entscheidungsbefugnis erstrecken kann.

Bisher hat sich der Bundestag gegen eine Entscheidungsbefugnis des Petitionsausschusses ausgesprochen.

So werden nach § 113 Abs. 1 S. 1 GeschOBT dem Plenum monatlich in Form von Sammelübersichten Ausschlußberichte über Petitionen zur Entscheidung vorgelegt.

Da diese Art der Behandlung oftmals die Bescheidungszeit verlängert, die Sammelübersicht "als das wohl am seltensten gelesene Papier im Parlament"²⁾ ³⁾ bezeichnet wird, und es in der Praxis kaum zu Aussprachen im Plenum kommt⁴⁾, wird zum einen ein "Vorentscheidungsrecht" des Ausschusses und zum anderen eine endgültige Entscheidung durch den Ausschluß vorgeschlagen. \

1) Dies gilt auch für die Petitionsbehandlung unstreitig; vgl. zur generellen Möglichkeit der Vorprüfung durch Parlamentsorgane die Ausf. S. 67 ff.

2) KLÜBER, Gewerkschaftl. Monatshefte 1966, S. 527 (529)

3) In der Praxis sieht eine Sammelübersicht wie folgt aus:

<u>Lfd</u>	<u>AZ der</u>	<u>Name und Wohnsitz</u>	<u>Inhalt der Eingabe</u>
<u>Nr.</u>	<u>Eingabe</u>	<u>des Einsenders</u>	<u>(Stichwort)</u>
01	Pet(600)	Pflugradt, Erich	Deutsche Bundespost
	7-900-	Mannheim 1	Posthaftpflicht
	18105		

vgl. hierzu die Nachweise bei SEIDEL S. 35 Fn. 50

Bevor die rechtliche Zulässigkeit dieser beiden Vorschläge geprüft wird, sollen diese beiden Lösungen kurz dargestellt werden.

Das "Vorentscheidungsrecht" (sog. vereinfachtes Verfahren) wird bereits vom Bundestagsausschuß für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung in Immunitätsangelegenheiten über die Aufhebung der Immunität bei Verkehrsdelikten, Bagatellsachen und der Vollstreckung von Freiheitsstrafen bis zu insgesamt drei Monaten oder von Erzwingungshaft (§§ 96, 97 OWiG) praktiziert.^{1) 2)} Der Präsident des Deutschen Bundestages teilt diese Vorentscheidung dem Bundestag dann schriftlich mit. Die Entscheidung des Ausschusses gilt dann als Entscheidung des Plenums, wenn kein schriftlicher Widerspruch innerhalb von sieben Tagen erhoben wird.³⁾

In Betracht kommen könnte auch eine endgültige Entscheidung durch den Ausschuß, wie dies z. B. in Berlin⁴⁾ und Rheinland-Pfalz⁵⁾ geregelt ist.

-
- 1) Anlage 8 zur GeschOBT, Grundsätze in Immunitätsangelegenheiten, die nach § 114 Abs. 2 GeschOBT aufgestellt werden. Es handelt sich um ausschußinterne Regeln, die sich der Bundestag jedoch zum Teil zu eigen gemacht hat, vgl. hierzu TROSSMANN § 114 Rdnr. 13
 - 2) Grundsätze in Immunitätsangelegenheiten A Nr. 8, 11, 12, B. und C.
 - 3) Grundsätze in Immunitätsangelegenheiten A Nr. 13
 - 4) Art. 32 Abs. 4 LV:
"Über Petitionen an das Abgeordnetenhaus entscheidet der Petitionsausschuß, sofern nicht das Abgeordnetenhaus selbst entscheidet. Der Ausschuß kann auch tätig werden, wenn ihm auf andere Weise gewichtige Umstände bekannt werden".
 - 5) Art. 90 a Abs. 1 S. 1 LV:
"Der Landtag bestellt einen Petitionsausschuß, dem die Entscheidung über die nach Art. 11 an den Landtag gerichteten Eingaben obliegt".

Sowohl in Berlin¹⁾ als auch in Rheinland-Pfalz²⁾ entscheidet der Petitionsausschuß über die Petition endgültig. Nur unter den jeweiligen engen gesetzlichen Voraussetzungen kann das Plenum die Entscheidung des Ausschusses wieder aufheben.

Ob und inwieweit dem Petitionsausschuß ein Vorentscheidungsrecht oder sogar eine endgültige Entscheidungsbefugnis gewährt werden kann, hängt nun davon ab, inwieweit die Petitionsbehandlung delegiert werden kann, wobei die bisher allgemein erarbeiteten Kriterien³⁾ herangezogen werden müssen.

Danach besteht nur dann ein Delegationsverbot, wenn dieses das Grundgesetz ausdrücklich statuiert, die Entscheidung der Mehrheit der Mitglieder des Bundestages verlangt wird oder eine Übertragung dem Verfassungszweck zuwider laufen würde.

1) § 4 Abs. 2 BlnPetG:

"Der Petitionsausschuß kann die Petition zur endgültigen Beschlußfassung dem Plenum des Abgeordnetenhauses vorlegen. Eine Fraktion des Abgeordnetenhauses oder zehn seiner Mitglieder können beantragen, daß eine Petition im Plenum des Abgeordnetenhauses entschieden wird".

2) so Art. 90 a Abs. 1 S. 2 LV i. V. m. § 105 GeschOLT

Abs. 1: "Die Beschlüsse des Petitionsausschusses zu Eingaben werden in der Regel nach jeder Sitzung in einer Sammelübersicht aufgenommen, die an alle Abgeordnete verteilt wird. Die Sammelübersicht enthält auch die vom Bürgerbeauftragten einvernehmlich erledigten Eingaben.

Abs. 2: Jeder Abgeordnete kann innerhalb von 2 Wochen nach Verteilung der Sammelübersicht (§§ 16 Abs. 3, 119) beantragen, einen Beschluß des Petitionsausschusses aufzuheben. Über den Antrag entscheidet der Landtag.

Abs. 3: Nach Ablauf der Frist des Absatzes 2 wird dem Petenten der Beschluß des Petitionsausschusses durch die Landtagsverwaltung schriftlich mitgeteilt. Die Mitteilung soll eine kurzgefaßt Begründung enthalten."

3) vgl. Ausführungen S. 57 ff.

Da nach Art. 45 c GG dem Petitionsausschuß die "Behandlung" von Bitten und Beschwerden obliegt, könnte hieraus gefolgert werden, daß dem Petitionsausschuß auch die endgültige Entscheidungsbefugnis zukommen kann. Dies würde jedoch bedeuten, daß nicht dem Plenum sondern einem Organ Entscheidungskompetenzen eingeräumt würden, die an sich nur dem Plenum als ganzem zustehen. Denn Petitionsadressat des Art. 17 GG ist das Parlament und nicht der Petitionsausschuß. Das ist z. B. auch bei Art. 11 RhPflV der Fall.

Hinzu kommt, daß der Petent seine Eingabe nicht an ein Organ des Parlaments richtet, sondern aufgrund der Regelung des Art. 17 GG erwartet, daß die endgültige Entscheidung durch das Plenum getroffen wird. Es würde demnach dem Verfassungszweck zuwider laufen, wenn ein parlamentarisches Organ und nicht das Plenum die Entscheidung trifft.

Um jedoch die Sammelübersichten nicht nur zu einer "Pflichterfüllung" werden zu lassen und dem Petenten zu einer schnelleren Bescheidung zu verhelfen¹⁾, sollte dem Petitionsausschuß ein Vorentscheidungsrecht gegeben werden. Dies bedeutet, daß dem Plenum ein Vetorecht innerhalb einer bestimmten Frist eingeräumt werden muß. Eine endgültige Entscheidungsbefugnis ist jedoch aus den bereits erörterten Gründen abzulehnen.

1) i. Erg. auch GELLER-KLEINRAHM-DICKERSBACH
Art. 41 a Rdnr. 7

B: DIE MÖGLICHKEITEN DER DELEGATION
PARLAMENTARISCHER AUFGABEN NACH
ART. 17 GG UNTER BERÜCKSICHTIGUNG
DER VERFASSUNGSMÄßIGEN KOMPETENZEN

I. DIE DELEGATION NACH § 6 PETITIONSG
AUF EINZELNE MITGLIEDER DES
PETITIONSAUSSCHUSSES

Nach § 6 PetitionsG kann der Petitionsausschuß "nach Maßgabe der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages" für den einzelnen Beschwerdefall die Ausübung seiner Befugnisses auf eines oder mehrere seiner Mitglieder übertragen. Das bedeutet, daß der Bundestag in seiner Geschäftsordnung die Anwendung des § 6 PetitionsG entsprechend regeln muß, er also diese Aufgabe nicht dem Petitionsausschuß überlassen kann.¹⁾

Bisher ist eine solche Regelung noch nicht erfolgt.²⁾

1) Die Frage, ob der Bundestag aufgrund seiner Geschäftsordnungsautonomie des Art. 40 Abs. 1 S. 2 GG außer der Regelung des § 6 PetitionsG Bestimmungen treffen kann, wie der Petitionsausschuß von seinen Rechten nach Art. 45 c GG Gebrauch machen kann, ist bei den Beratungen zur Grundgesetz-Änderung nicht behandelt worden; zum Problem ausführlich TROSSMANN § 112 Rdnr.14.3; ACHTERBERG DÖV 1975, S. 833 (838) Fn. 54

2) vgl. nun aber § 110 GeschOBT geplante Neufassung (Anhang IV)

Erfolgt sie, so kann nach § 6 PetitionsG der Petitionsausschuß als Inhaber einer bereits delegierten Zuständigkeit (Delegatar und Subdelegant) seine Befugnisse auf Ausschußmitglieder weiter übertragen. Da bei einer erfolgten Delegation ein Kompetenzverlust des Petitionsausschusses bzgl. der Ausübung seiner Befugnisse bei der Überprüfung von Beschwerden eintritt, ist § 6 PetitionsG ein Fall der sog. echten Subdelegation.^{1) 2)}

Fraglich ist jedoch, ob eine solche Subdelegation und damit § 6 PetitionsG überhaupt verfassungsrechtlich zulässig ist.

Da die Subdelegation durchweg die gleichen Voraussetzungen aufweist wie die Delegation³⁾, müssen an sie zumindest dieselben Zulässigkeitsvoraussetzungen gestellt werden wie bei der Delegation.⁴⁾ Danach wäre eine Subdelegation grundsätzlich zulässig, sofern sie nicht gegen die bereits behandelten Verfassungsprinzipien verstößt.⁵⁾

-
- 1) zur Definition der Subdelegation vgl. insbesondere KUHNE, S. 57 ff.; BARBEY S. 127
 - 2) Auch die Subdelegation kann in Form der echten und unechten Subdelegation vorliegen, dazu TRIEPEL S. 121
 - 3) KUHNE S. 62: Die Subdelegation ist "in vollem Umfange, ohne jede Einschränkung, ihr (Delegation) wesensgleich".
 - 4) 1. Erg. BARBEY S. 128
 - 5) Da es zur Subdelegation im öffentlichen Recht keine höchststrichterliche Entscheidung in der Bundesrepublik Deutschland gibt, vgl. hierzu für die Schweiz SchweizBG BGE 92 I, S. 42 ff. (45 ff.) Leitsatz 2: "Sur un plan plus général, la sous-délégation est en tout cas inadmissible lorsqu'elle porte atteinte à un principe juridique fondamental, tel le principe de la légalité de l'impôt".

Für § 6 PetitionsG bedeutet dies, daß einem oder mehreren Ausschußmitgliedern dieselben Befugnisse eingeräumt werden können wie dem Petitionsausschuß, so daß die dem einzelnen Mitglied gemäß § 6 PetitionsG delegierbaren Befugnisse unbedenklich sind. Die Behandlung von Bitten bleiben dem Petitionsausschuß nach Art. 45 c Abs. 1 GG ohnedies vorbehalten.

Voraussetzung einer solchen Subdelegation ist jedoch eine Regelung der GeschOBT, die bisher nicht ergangen ist, deren Erlass aber zu empfehlen ist.¹⁾

Schließlich bleibt noch zu prüfen, ob die Ermächtigung zur Subdelegation nach § 6 PetitionsG in zulässiger Rechtsform vorgenommen wurde.

§ 6 PetitionsG selbst regelt, daß die Subdelegation sich im Einzelfall nur auf die Befugnisse bezieht, die auch der Petitionsausschuß nach dem PetitionsG hat. Die Geschäftsordnungsbestimmungen müssen sich deshalb in diesem Rahmen halten. So können sie z. B. Regelungen darüber enthalten, ob die Delegationsbestimmung durch den Petitionsausschuß mit einfacher oder qualifizierter Mehrheit beschlossen werden soll.

Da die Möglichkeit der Subdelegation selbst durch Gesetz geregelt und im Einzelnen geprüft wurde, daß keine verfassungsrechtlichen Bedenken bestehen, wäre eine Delegation auf Mitglieder des Petitionsausschusses nach § 6 PetitionsG zulässig.

1) vgl. Anhang IV - § 110 GeschOBT geplante Neufassung

II. DIE ZULÄSSIGKEIT UND GRENZEN DER
DELEGATION PARLAMENTARISCHER AUFGABEN
NACH ART. 17 GG AUF SONSTIGE
ORGANE DES BUNDESTAGES

Da Art. 17 GG überhaupt keine Regelung über das Verfahren von Petitionen getroffen hatte, richtete sich ihre Behandlung ehemals ausschließlich nach der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages.

Erst durch die verfassungsrechtliche Institutionalisierung des Petitionsausschusses im Jahre 1975 ist eine klare Zuständigkeitsregelung getroffen worden.

Daher ist eine Prüfung erforderlich, ob und inwieweit noch andere Organe des Bundestages neben dem Petitionsausschuß in die Petitionsbehandlung eingeschaltet bzw. beteiligt werden können.

1. Die Delegation auf andere Ausschüsse

Obwohl nach Art. 45 c Abs. 1 GG die Behandlung der Petitionen dem Petitionsausschuß obliegt, hat der Bundestagspräsident nach § 112 Abs. 1 S. 2 GeschOBT weiterhin die Möglichkeit, die Petitionen sowohl an den Petitionsausschuß als auch an die zuständigen Fachausschüsse zu überweisen. Es ist daher zu prüfen, ob dieses Überweisungsrecht noch in Einklang mit Art. 45 c GG steht und inwieweit Art. 45 c GG die Möglichkeit bietet, die Behandlung von Petitionen auf zuständige Fachausschüsse zu übertragen.¹⁾

a) Die rechtliche Gestalt der Ausschüsse und ihre Funktion

Rechtliche Grundlagen für die Gestalt der Ausschüsse bilden das Grundgesetz²⁾, einfache Bundesgesetze³⁾, die Geschäftsordnung des Bundestages⁴⁾ und der Parlamentsbrauch.⁵⁾ Obwohl das Grundgesetz selbst nur

1) zur Delegationsbefugnis des Bundestagspräsidenten generell vgl. Ausführungen S. 96 ff.

2) neben Art. 45 c GG noch die Ausschüsse für auswärtige Angelegenheiten und Verteidigung nach Art. 45 a GG

3) z. B. der Wahlprüfungsausschuß nach Art. 41 Abs. 3 GG i. V. m. § 3 WahlPrüfG

4) z. B. der Haushaltsausschuß, §§ 94 Abs. 1 S. 3, 96 Abs. 2 S. 1 GeschOBT

5) z. B. der Innen-, Wirtschafts- und Rechtsausschuß

drei Fachausschüsse institutionalisiert hat, ergibt sich aus den Art. 42 Abs. 3, 43 und 46 Abs. 1 GG, daß das Grundgesetz Fachausschüsse als Voraussetzung für einen geordneten Parlamentsablauf ansieht. Dies wird insbesondere auch aus der Geschäftsordnungsautonomie des Bundestages nach Art. 40 Abs. 1 S. 2 GG deutlich, die die Grundlage für die Organisation des Aufbaus und der Arbeitsweise des Parlaments darstellt.¹⁾

Sofern die Institutionalisierung von Ausschüssen und die damit verbundenen Aufgaben nicht durch Gesetz festgelegt sind, kann der Bundestag aufgrund seiner Geschäftsordnungsautonomie sowohl die Einrichtung als auch die Tätigkeit von Ausschüssen frei festsetzen. Ihre Zusammensetzung wird dabei vom Stärkeverhältnis der Fraktionen bestimmt, die Zahl der einzelnen Ausschußmitglieder vom Bundestag festgelegt.²⁾

Grundsätzlich werden diese Ausschüsse für bestimmte Fachaufgaben als ständige Ausschüsse für die Dauer der Wahlperiode vom Bundestag eingesetzt.³⁾

Die wesentliche Aufgabe dieser Fachausschüsse besteht nach §§ 60 Abs. 2 S. 2 in Verbindung mit § 61 S. 1 GeschOBT darin, als vorbereitende Organe dem Bundestag im Ausschußantrag bestimmte Beschlüsse zu empfehlen⁴⁾ und die anfallenden Sachaufgaben, wie z. B. Gesetzesvorlagen, zu behandeln.⁵⁾

1) vgl. FROST AöR 95 (1970), S. 38 (48 ff.)

2) § 60 Abs. 1 GeschOBT

3) vgl. dazu STEIGER S. 121

4) so TROSSMANN § 60 Rdnr. 7.1

5) vgl. hierzu auch STEIGER S. 121; SCHÄFER S. 108 ff.

- b) Die Unzulässigkeit der unmittelbaren Überweisung durch den Bundestagspräsidenten von Petitionen an die Fachausschüsse

Die Sachaufgaben werden den Ausschüssen entweder durch das Plenum nach § 79 GeschOBT oder durch den Bundestagspräsidenten unmittelbar zugeleitet.

Die Überweisung durch den Bundestagspräsidenten unmittelbar an die Ausschüsse geschieht dann, wenn eine zweimalige Aufnahme in die Tagesordnung vermieden und der Grundsatz der einmaligen Beratung verwirklicht werden soll.¹⁾ Dieses gilt nicht nur für Petitionen²⁾, sondern auch für Immunitätsangelegenheiten³⁾, für Haushaltsvorlagen, soweit es sich nicht um den Entwurf des Haushaltsgesetzes und den Haushaltsplan handelt⁴⁾, für Finanzvorlagen, die keinen Gesetzesentwurf enthalten⁵⁾, für sogenannte dringliche Zollvorlagen⁶⁾, für Rechtsverordnungen aufgrund des Zollgesetzes und des Außenwirtschaftsgesetzes, deren Aufhebung der Bundestag innerhalb von vier Monaten nach Erlaß verlangen kann⁷⁾ und für die Vorlagen nach Art. 2 und 3 des Gesetzes zu den Verträgen zur Gründung der EWG und EURATOM (EG-Vorlagen).⁸⁾

1) vgl. dazu TROSSMANN § 77 Rdnr. 9

2) § 112 Abs. 1 S. 2 GeschOBT

3) § 114 Abs. 1 GeschOBT

4) § 94 Abs. 1 letzter Halbs. GeschOBT

5) § 96 Abs. 2 S. 1 GeschOBT

6) § 96 a S. 1 GeschOBT

7) Anlage 7 zur GeschOBT

8) Anlage 6 zur GeschOBT

Für den Bereich der Behandlung von Petitionen kann dieses Prinzip der unmittelbaren Überweisung durch den Bundestagspräsidenten an die Fachausschüsse nach der geltenden Geschäftsordnung nicht mehr als zulässig angesehen werden, da nunmehr nach

Art. 45 c Abs. 1 GG die Behandlung von Petitionen dem Petitionsausschuß obliegt. Denn es muß das Verfassungsrecht als vorrangig gegenüber dem Geschäftsordnungsrecht angesehen werden.

Daher war auch die Auffassung von zwei Parlamentariern während der Aussprache zur Gesetzesänderung unrichtig, daß die Geschäftsordnungsbestimmungen durch die geplante Einführung des Art. 45 c GG in Verbindung mit dem PetitionsG nicht berührt werden.¹⁾ Demzufolge werden nach wie vor Petitionen zur "laufenden Gesetzgebung" vom Bundestagspräsidenten an die Fachausschüsse überwiesen, ohne daß sich der Petitionsausschuß damit zuvor beschäftigt hat.²⁾

Zwischen dem 14.12.1976 und dem 31.12.1978 geschah dies immerhin in 602 Fällen, was einem Anteil von 2,46 %³⁾ der erledigten Petitionen entspricht. Diese Zahl erhöht sich jedoch bei geplanten Gesetzen, die in der Öffentlichkeit ein großes Interesse finden, wozu dann auch viele Sammelpetitionen eingehen, wie z. B. in der 7. Wahlperiode, als insgesamt 188976 Petitionen zur Reform des § 218 StGB - Fristenregelung - registriert wurden.⁴⁾

1) so die Abg. COLLET und STARK in Verh. BT 7. WP. 152. Sitzung vom 27.02.1975 S. 10532 B, 10533 C

2) vgl. z. B. BT-Drs. 7/4622 S. 17 Nr. 6

3) vgl. Anhang VI

4) vgl. Anhang V

Die Verfassungsmäßigkeit dieser Überweisungspraxis läßt sich nicht damit begründen, daß man den Nebensatz "dem die Behandlungen der nach Art. 17 GG an den Bundestag gerichteten Bitten und Beschwerden obliegt" in Art. 45 c Abs. 1 GG lediglich als Selbstverständlichkeit auffaßt¹⁾ und mit dem Zweck der Grundgesetzänderung argumentiert, den Petitionsausschuß zu einem wirksamen Organ der parlamentarischen Kontrolle und Information zu machen.²⁾ Denn der Sinn dieser Zuweisung bedeutet gerade gegenüber anderen Organen Ausschließlichkeit. Es ist daher notwendig, die Regelungen der Geschäftsordnung der neuen Rechtslage anzupassen. Der Bundestagspräsident hat daher nicht mehr die Wahl, ob er die Petitionen entweder dem Petitionsausschuß oder den zuständigen Fachausschüssen überweist. Zuständig ist vielmehr allein der Petitionsausschuß.

c) Die Unzulässigkeit der unmittelbaren Überweisung des Petitionsausschusses von Eingaben an die Fachausschüsse

Nach der geplanten Änderung der Geschäftsordnung hat nunmehr der Petitionsausschuß zu entscheiden, ob er eine Petition an einen Fachausschuß abgibt, wenn sie einen Gegenstand der laufenden Gesetzgebung betrifft.³⁾

1) so TROSSMANN § 112 Rdnr. 3.2.1

2) Darauf sind die Stellungnahme der Enquêtekommision - Zwischenbericht S. 45 und der Bericht des Rechtsausschusses Drs. 7/3195 abgestellt.

3) § 108 Abs. 1 GeschOBT geplante Fassung (Anhang IV)

Im Gegensatz zu § 112 Abs. 1 S. 2 GeschOBT wäre dann der Petitionsausschuß zunächst mit der Angelegenheit befaßt, bevor er eine echte Subdelegation auf den Fachausschuß vornehmen würde. Dies hätte zur Folge, daß der Fachausschuß die Petition weiter behandelt und auch den Endbescheid erteilen würde.

Für die Zulässigkeit dieser Handhabung sprechen insbesondere praktische Gründe. Denn dadurch könnte vermieden werden, daß der Petitionsausschuß sich zur gleichen Zeit mit Petitionen befaßt, über die der zuständige Fachausschuß gerade berät.

Dagegen sprechen aber verfassungsrechtliche Gründe. Im Gegensatz zum Petitionsausschuß¹⁾ und Verteidigungsausschuß²⁾, die Rechte gegenüber Dritten haben, stehen den sonstigen Fachausschüssen nur das Zitierungsrecht des Art. 43 Abs. 1 GG³⁾ und die Anhörung nach § 73 GeschOBT⁴⁾ zu, jedoch kein Anspruch auf Aktenvorlage, etc., wie dies bei der Überprüfung von Beschwerden nach dem PetitionsG gilt.⁵⁾ Es ist auch unrichtig, wenn davon ausgegangen wird, daß die Fachausschüsse sich in der Praxis lediglich mit Anregungen zur laufenden Gesetzgebung befassen.⁶⁾ Denn in mancher Anregung kann zugleich auch eine Beschwerde enthalten sein.⁷⁾ Erweiterte Auskunftsbefugnisse, wie sie das PetitionsG vorsieht, können oftmals sehr wertvoll für eine wirksame Behandlung sein.

1) Art. 45 c GG i. V. m. dem PetitionsG

2) Art. 45 a Abs. 2 i. V. m. Art. 44 GG, wonach ihm auch die Rechte eines Untersuchungsausschusses zustehen.

3) siehe Ausführungen S. 44 ff.

4) siehe Ausführungen S. 45 ff.

5) zu den Rechten nach dem PetitionsG ausführl. S. 35 ff.

6) so aber ROHLF, JZ 1976, S. 360

7) i. Erg. auch ACHTERBERG, DÖV 1977, S. 554 Fn. 44

Als wichtigstes Gegenargument ist jedoch anzuführen, daß in der Praxis die Petitionsbehandlung im Fachausschuß nicht einer Einzelüberprüfung durch einen eigenen Berichterstatter unterliegt. Sie wird nur noch am Rande vom Hauptberichterstatter mitgeprüft, was dann im Ergebnis wie folgt aussieht:

Im Falle eines Gesetzentwurfs wird dem Bundestag eine Beschlußempfehlung und der dazugehörige Bericht vorgelegt. Die Beschlußempfehlung beinhaltet zum einen, den Gesetzentwurf in der nachstehenden Fassung anzunehmen und zum anderen, die eingegangenen Petitionen für erledigt zu erklären.¹⁾

Bei einer Gesetzesverabschiedung erledigen sich somit automatisch alle dazu eingegangenen Petitionen. Der Petent erhält dann keinen gesonderten Petitionsbescheid mehr. Dieses steht jedoch im Widerspruch zum Auftrag des Art. 17 GG, da eine zulässige Petition auch sachlich beschieden werden soll.²⁾ Es wird dabei kein Unterschied gemacht, ob es sich um eine Bitte oder um eine Beschwerde handelt.

Aus diesem Grunde ist auch eine Regelung, Petitionen zur laufenden Gesetzgebung nach Beschluß des Petitionsausschusses direkt an die Fachausschüsse zu überweisen, nicht verfassungskonform.³⁾ Es ist auch eine laufende

1) so z. B. BT-Drs. 8/2390 "Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Investitionszulagengesetzes" oder BT-Drs. 8/2343 "Entwurf eines Gesetzes über den Reiseveranstaltungsvertrag"

2) vgl. Ausführungen S. 19 ff.

3) Da nach Art. 45 c Abs. 1 GG dem Petitionsausschuß sowohl die Behandlung von Bitten und Beschwerden obliegt, ist es auch nicht erforderlich, diese Bitten zur Gesetzgebung, die oftmals in Form von Bürgerinitiativen vorgebracht werden, gesondert zu berücksichtigen; anders § 9 Abs. 1 Nr. 11 SchlHGeschOLT, wonach einen "Ausschuß für Bürgerinitiativen und andere Eingaben" gibt,

Unterrichtung des Petitionsausschusses über die Erledigung der den Fachausschüssen überwiesenen Petitionen nicht ausreichend¹⁾, da letztlich der Endbescheid vom Fachausschuß und nicht vom dafür zuständigen Petitionsausschuß vorgenommen wird.

Unter den gegebenen Umständen würde eine angemessene Sachbehandlung von Petitionen, die zweckmäßigerweise in einem Fachausschuß erörtert werden könnten, dadurch erreicht, daß der Petitionsausschuß den zuständigen Fachausschuß als mitberatenden Ausschuß beteiligt. Der Petitionsausschuß würde dann Herr des Verfahrens bleiben und die Stellungnahme des Fachausschusses in seine Entscheidungen einbeziehen. Die Geschäftsordnung könnte sicherstellen, daß in der Übersicht für die Plenarentscheidung der Petitionsausschuß verpflichtet ist, anzugeben, bei welchen Petitionen er in seiner Entscheidung die Stellungnahme des Fachausschusses nicht berücksichtigt hat.

Abschließend ist noch zu bemerken, daß der Petitionsausschuß auch keine Delegation auf Sonderausschüsse vornehmen kann.

Nach § 61 S. 2 GeschOBT hat der Bundestag die Möglichkeit, für einzelne Angelegenheiten Sonderausschüsse einzusetzen und damit in den Zuständigkeitsbereich eines ständigen Ausschusses einzugreifen. Eine Ausnahme besteht jedoch, wenn der Zuständigkeitsbereich bereits durch das Grundgesetz oder einfaches Gesetz festgelegt ist.²⁾ Wegen Art. 45 c GG kann daher die Behandlung von Petitionen nicht auf Sonderausschüsse übertragen werden.

1) § 112 Abs. 1 S. 3 GeschOBT

2) TROSSMANN § 61 Rdnr. 2

2. Die Behandlung von unzulässigen Petitionen

Wie bereits ausgeführt, werden sämtliche zulässigen Petitionen vom Petitionsausschuß, nachdem zwei Berichterstatter und die Zentralstelle für Petitionen sich damit beschäftigt haben, mit einem Antrag und einer Beschlußempfehlung an das Plenum geleitet, das dann nach § 113 Abs. 1 S. 1 GeschOBT in einer monatlichen Sammelübersicht abschließend über die Erledigung entscheidet.¹⁾

Problematisch ist jedoch bei der Behandlung der unzulässigen Petitionen die Frage, wer darüber entscheidet, ob Unzulässigkeit vorliegt.

Nach einem in allen Verfahrensgesetzen wiederkehrenden Prinzip ist das die gleiche Stelle, die auch über die Begründetheit befindet. Für das Petitionsrecht gilt dies nicht, wobei allerdings zu berücksichtigen ist, daß bei der Erledigung einer Petition in der Regel nicht über die Bitte oder die Beschwerde selbst entschieden wird, sondern eher über die Art der weiteren Behandlung der Petition, was jedoch auch eine Entscheidung bedeutet. Deshalb müßten insoweit die erwähnten allgemeinen Verfahrensprinzipien angewendet werden. Grundsätzlich müßte also das Plenum des Bundestages über die Frage der Unzulässigkeit beschließen. So können unter den Voraussetzungen der §§ 113 Abs. 2 d und e GeschOBT²⁾ noch heute unzulässige

1) vgl. Ausführungen S. 32 ff.

2) vgl. Ausführung S. 34

Petitionen in das Plenum gelangen, was aber in den letzten Jahren kein einziges Mal geschah.

Ein anderes Verfahren ist jedoch seit längerer Zeit die Regel. Danach werden bestimmte unzulässige Petitionen nicht einmal an den Petitionsausschuß überwiesen. Sie werden vielmehr von der Zentralstelle für Petitionen im Auftrag des Bundestagspräsidenten bearbeitet, sog. Vorprüfung.^{1) 2)}

Es ist daher an dieser Stelle notwendig, kurz die Organisation und Tätigkeit der Zentralstelle für Petitionen darzustellen.

a) D i e O r g a n i s a t i o n u n d
 A u f g a b e d e r Z e n t r a l -
 s t e l l e f ü r P e t i t i o n e n

Die Zentralstelle für Petitionen, der administrative Hilfsdienst bei der geschäftsordnungsmäßigen Behandlung der an den Bundestag und den Petitionsausschuß gerichteten Bitten und Beschwerden gehört zur Hauptabteilung "Wissenschaftliche Dienste" der Bundestagsverwaltung. Sie besteht aus dem Büro für Petitionen und dem Sekretariat des Petitionsausschusses.

-
- 1) ständige Praxis, vgl. Petitionsbehandlungsgrundsätze
 - 2) Dieses Verfahren wird auch in einigen Bundesländern praktiziert:
§ 83 Abs. 1 BayGeschOLT; § 54 Abs. 1 HessGeschOLT;
§ 50 Abs. 2 NdsGeschOLT

Das Büro für Petitionen ist unterteilt in eine Verwaltungsstelle mit Vorprüfstelle, Registratur und Statistik und in die drei Eingaben-Referate

- Recht, Verwaltung, Verteidigung, Auswärtiges (Pet 1)
- Finanzen, Haushalt, Lastenausgleich, Wirtschaft, Verkehr, Umweltschutz, Kultur (Pet 2)
- Arbeit, Soziales (Pet 3).

Die drei Eingabenreferate sind jeweils mit einem Referenten (in der Regel Ministerialrat), einem Hilfsreferenten (in der Regel Oberregierungsrat oder Regierungsdirektor), vier Sachbearbeitern, zwei Hilfssachbearbeitern und zwei Schreibkräften besetzt. Die Verwaltungsstelle besteht aus fünf Beamten, wobei der Leiter z. Zt. Amtsrat ist, und noch elf Verwaltungsangestellten.

Insgesamt werden z. Zt. 54 Mitarbeiter in der Zentralstelle für Petitionen beschäftigt.¹⁾

1) vgl. hierzu den Organisationsplan der Zentralstelle für Petitionen;

Die Zahl der Mitarbeiter bezieht sich auf eine Auskunft des Sekretärs des Petitionsausschusses vom 15.01.1979.

b) D a s V e r f a h r e n b e i d e r
 B e h a n d l u n g v o n E i n g a b e n
 i n d e r Z e n t r a l s t e l l e
 f ü r P e t i t i o n e n

Gemäß § 112 Abs. 1 S. 1 GeschOBT registriert die Zentralstelle für Petitionen zunächst alle an den Bundestag gerichteten Eingaben, wobei es unerheblich ist, an welche Stelle des Bundestages die Petition gerichtet ist.¹⁾

Es ergehen dann an den Petenten eine Eingangsbestätigung und ggfs. weitere Zwischenbescheide, falls es nicht möglich ist, ihm sofort über die Art der Erledigung seiner Eingabe Mitteilung zu machen. Danach wird in einem Vorprüfungsverfahren durch die Zentralstelle für Petitionen festgestellt, ob die Eingaben die formellen und inhaltlichen Voraussetzungen für eine sachliche Behandlung im Petitionsausschuß und schließlich im Bundestag erfüllen.²⁾

Grundsätzlich werden dabei solche Zuschriften, die offensichtlich keine Petitionen oder unzulässig sind, im Einvernehmen mit dem Vorsitzenden des Petitionsausschusses ohne weiteres zu den Akten gelegt. Bei behebbaren Mängeln wird dem Einsender jedoch die Möglichkeit gegeben, die Eingabe entsprechend zu ergänzen, oder es erfolgt eine Behebung von Amts wegen, wenn z. B. eine unvollständige Anschrift vorliegt. In Fällen offensichtlicher Unzuständigkeit erhalten die Einsender im

1) vgl. auch DÜRIG in MAUNZ-DÜRIG-HERZOG-SCHOLZ Art. 17 Rdnr. 62

2) siehe hierzu insbesondere die Petitionsbehandlungsgrundsätze S. 7 ff.

Einvernehmen mit dem Vorsitzenden des Petitionsausschusses eine entsprechende Mitteilung, sofern eine Abgabe an die zuständigen Volksvertretungen der Länder oder an andere Stellen nicht geboten ist.

Lediglich bei den zulässigen Eingaben, die nicht durch Rat oder Hinweise erledigt werden können und bei denen die Weiterleitung an die zuständigen Fachausschüsse möglich ist, erarbeitet die Zentralstelle Vorschläge für die weitere Behandlung und leitet sie zwei verschiedenen Fraktionen angehörenden Ausschußmitgliedern zur Berichterstattung zu. Diese Berichterstatter wählt der Ausschußvorsitzende aus.

Erst nachdem die Berichterstatter und die Zentralstelle für Petitionen für diese verbleibenden Petitionen Vorschläge unterbreiten, erhält der Petitionsausschuß hierüber Kenntnis.

Da die "begründete Empfehlung" durch die Zentralstelle für Petitionen zu 99 % von den Berichterstattern akzeptiert wird und selten die Petitionen im Ausschuß noch einmal ausführlich beraten werden, stellen in praxi die Vorschläge der Zentralstelle eine Vorentscheidung dar, zumal der Petitionsausschuß von diesen Entscheidungen in den allerseltensten Fällen abweicht.¹⁾

1) siehe auch SCHMIDT, Mensch und Staat 1970, S. 70

Es ist daher unrichtig, wenn behauptet wird, daß es sich hier lediglich um formelle, bürotechnische Vorbereitungs- und Vorklärungsbefugnisse im Vorfeld des Grundrechtsschutzes und der parlamentarischen Kontrolle handelt.¹⁾

De facto sieht es ganz anders aus.

So wurden im Zeitraum zwischen dem 14.12.1976 und dem 31.12.1978 lediglich 22,03 % der Petitionen durch das Plenum selbst entschieden. Erledigungen durch Rat, Auskunft, Verweisung etc., die immerhin 28,29 % betrugen, gelangten ebensowenig an den Petitionsausschuß bzw. Bundestag wie auch die wegen Unbehandelbarkeit und Ungeeignetheit unzulässigen Petitionen, die in diesem Zeitraum 15,50 % ausmachten. Hinzu kommen noch die Überweisungen an die zuständigen Fachausschüsse (2,46 %) und an die zuständigen Volksvertretungen der Länder.²⁾

c) D i e U n z u l ä s s i g k e i t d e r
 B e h a n d l u n g v o n E i n g a b e n
 d u r c h d i e Z e n t r a l s t e l l e
 f ü r P e t i t i o n e n

Es ist daher zu prüfen, inwieweit hier eine Kompetenzverlagerung stattfindet, indem parlamentarische Entscheidungen durch einen Verwaltungsapparat antizipiert werden.

1) so aber PIETZNER S. 24

2) vgl. hierzu Anhang VI

aa) Die Frage der verfassungsrechtlichen Begründung zur Zulässigkeit aus der Stellung des Bundestagspräsidenten

Die Zentralstelle für Petitionen ist weder eine Untergliederung noch eine Einrichtung des Bundestages als Verfassungsorgan.

Es handelt sich vielmehr um eine Abteilung der Bundestagsverwaltung, die lediglich dem Organ Bundestag angegliedert ist.¹⁾ Die Leitung der Bundestagsverwaltung, die nicht unmittelbar ein Teil der Exekutive, jedoch ein Teil der allgemeinen öffentlichen Verwaltung ist, obliegt dem Bundestagspräsidenten, der insoweit auch Chef einer obersten Bundesbehörde ist.²⁾

Es ist nun zu prüfen, inwieweit der Bundestagspräsident als Chef einer obersten Bundesbehörde oder als Organ des Bundestages im Hinblick auf die Behandlung von Petitionen tätig werden kann.

1) so STEIGER S. 105

2) MATTERN, DÖV 1953, S. 9

Der Bundestagspräsident, der vom Bundestag nach Art. 40 Abs. 1 GG gewählt wird, ist ein Organ des Bundestages.¹⁾ Als staatsrechtlicher Repräsentant des Bundestages vertritt er ihn nach außen²⁾, d. h. ihm obliegt der Verkehr mit anderen Verfassungsorganen, an ihn sind die für den Bundestag bestimmten Schriftstücke zu richten, wie z. B. alle Vorlagen der Bundesregierung und des Bundesrates, und er vertritt den Bundestag in allen Rechtsstreitigkeiten³⁾ und Rechtsgeschäften, sofern die Verträge für die Bundestagsverwaltung nicht von erheblicher Bedeutung sind, so daß das Benehmen mit den Stellvertretern des Bundestagspräsidenten erforderlich ist.⁴⁾ 5)

Im übrigen nimmt der Bundestagspräsident vorwiegend Aufgaben wahr, die die Voraussetzung für die Aufrechterhaltung der inneren Ordnung und inneren Organisation der Arbeit des Bundestages bilden. Dazu gehören sowohl die ihm durch Art. 40 Abs. 2 S. 1 GG zugewiesenen Befugnisse der Ausübung des Hausrechtes und der Polizeigewalt im Gebäude des Bundeshauses⁶⁾ als auch die Rechte, die ihm durch die Geschäfts-

1) unstreitig - vgl. statt vieler VERSTEYL in v. MÜNCH Art. 40 Rdnr. 3 ff.

2) RITZEL-KOCH § 7 Rdnr. 1; TROSSMANN § 7 Rdnr. 1

3) ausdrücklich BVerfGE 1, 115 (116)

4) § 7 Abs. 3 S. 1 GeschOBT

5) zu den Befugnissen im Außenverhältnis siehe die ausführlichen Nachweise bei TROSSMANN § 7 Rdnr. 1

6) entsprechende Regelung in § 7 Abs. 2 S. 1 GeschOBT; hierbei ist noch zu beachten, daß nach Art. 40 Abs. 2 S. 2 GG ohne die Genehmigung des Bundestagspräsidenten keine Durchsuchung oder Beschlagnahme in den Räumen des Bundestages stattfinden darf.

ordnung des Bundestages zugewiesen sind, so z. B. die Leitung der Verhandlungen des Bundestages¹⁾, die Ordnungsgewalt in den Plenarsitzungen²⁾ und die Teilnahme mit beratender Stimme in allen Ausschüssen.^{3) 4)} Dazu zählen auch die Befugnisse, die ihm als Chef einer obersten Bundesbehörde zustehen.

Sofern es sich jedoch nicht um die Festlegung der Grundsätze für die Durchführung der Verwaltungsgeschäfte handelt, hat der Bundestagspräsident die Ausführung dieses Teils seiner Aufgaben delegiert.⁵⁾ Vertreter des Bundestagspräsidenten ist dann nicht etwa einer seiner Vizepräsidenten, sondern insoweit der höchste Parlamentsbeamte, der Direktor beim Deutschen Bundestag, der Leiter der eigentlichen Parlamentsverwaltung, der für die ordnungsgemäße Durchführung beider Aufgaben dem Präsidenten gegenüber die Verantwortung trägt.⁶⁾

Im Gegensatz zur Verwaltungstätigkeit gehört die Behandlung von Petitionen nach Art. 17 GG inhaltlich zur Aufgabe des Parlaments. Es handelt sich somit um keine Aufgabe der Parlamentsverwaltung. Der Bundestagspräsident kann daher diese Aufgabe auch nicht einer Verwaltungsabteilung zuweisen, die dann oftmals über das vorzeitige Ende einer Petition entscheidet.

1) § 7 Abs. 1 S. 2 GeschOBT unter Beachtung der §§ 27, 33 GeschOBT

2) vgl. hierzu die §§ 40, 41, 42, 44, 45, 120 Abs.2 GeschOBT als abschließende Regelungen, wie z. B. die Erteilung von Sach- und Ordnungsrufen, Wortentziehungen, Rügen

3) § 7 Abs. 1 S. 3 GeschOBT

4) ausf. zu den Rechten nach der GeschOBT TROSSMANN § 7 Rdnr. 10 ff. sowie KLINKE S. 94 ff., dessen Ausführungen sich jedoch auf die GeschOBT vom 06.12.1952 beziehen.

5) so SCHÄFER S. 177

6) Der Direktor beim Deutschen Bundestag ist nach B 10 eingestuft

bb) Die Frage der verfassungs-
rechtlichen Zulässigkeit
aus dem Überweisungsrecht
des Bundestagspräsidenten

Als erforderliche Rechtsgrundlage könnte jedoch das
Überweisungsrecht des Bundestagspräsidenten nach
§ 112 Abs. 1 S. 2 GeschOBT angesehen werden.

Da dieses Recht jedoch nicht die Befugnis birgt,
verfassungsrechtliche Zuständigkeiten zu ver-
ändern, folgt hieraus nicht die Zulässigkeit.

Eine Zulässigkeit des Überweisungsrechtes folgt auch
nicht daraus, daß die Überweisung durch den Präsidenten
bereits in der Weimarer Republik zu seinen selbstver-
ständlichen Befugnissen im Petitionsrecht gehörte.¹⁾

Aus diesem früheren sog. Parlamentsbrauch²⁾, der auch
als Konventionalregel bezeichnet wird³⁾, folgt im
Gegensatz zum Gewohnheitsrecht⁴⁾ jedoch keine Ver-
pflichtung so zu handeln, sondern es besteht ein
rechtliches Bedürfnis für eine solche Regel.

Abgesehen davon kann von einem wirksamen Parlaments-
brauch nur die Rede sein, wenn hierdurch keine
verfassungsrechtlichen Grundsätze verletzt werden.

1) STIER-SOMLO S. 408; PERELS, Handbuch, S. 459

2) zum Parlamentsbrauch ausf. TOMUSCHAT S. 44 ff.;
MEYN, JZ 1977, S. 167, der zum Parlamentsbrauch
betr. das Vorschlagsrecht der stärksten Partei /
Fraktion bei der Wahl des Bundestagspräsidenten
Stellung nimmt.

3) so OPPERMANN, VVDStRL 33 (1975), S. 54 im
Verfassungsrecht

4) ausf. zum Gewohnheitsrecht FREITAG S. 141 ff.;
allgemein BVerfGE 22, 114 (121):
Gewohnheitsrecht entsteht "durch längere, tatsächliche
Übung, die eine dauernde und ständige, gleichmäßige und
allgemeine sein muß und von den beteiligten Rechts-
genossen als verbindliche Rechtsnorm anerkannt wird".

Gerade dieses ist jedoch der Fall, wenn der Bundestagspräsident durch eine Abteilung der Verwaltung im Vorprüfverfahren Fragen entscheiden läßt, die verfassungsrechtlich dem Bundestag als Organ zustehen.

Für die Mehrzahl der Petenten endet durch die Entscheidung der Zentralstelle für Petitionen der Weg zum Parlament, bevor er überhaupt angefangen hat. Hierbei ist sicher nicht zu verkennen, daß die juristischen Referenten der Zentralstelle für Petitionen in der Lage sind, komplizierte Verwaltungsvorgänge beurteilen zu können, jedoch muß die Frage verneint werden, ob es Art. 17 GG zuläßt, daß dem Parlament als Institution die Entscheidung über die Zulässigkeit einer Petition genommen wird.

Es ist daher verfassungswidrig, wenn diese Aufgaben wie hier der Parlamentsverwaltung zugewiesen werden. Demzufolge wäre es auch unzulässig, wenn dem Bundestagspräsidenten auf Antrag des Petitionsausschusses das Recht eingeräumt würde, Beamte der Bundestagsverwaltung mit der Wahrnehmung von Rechten des Petitionsausschusses zu beauftragen. Denn auch hier läge eine Kompetenzüberschreitung vor, die dem Verfassungsauftrag des Art. 17 GG entgegenstehen würde.¹⁾

1) so aber Art. 41 a Abs. 3 NRWLV

d) eigener Lösungsweg

Da die geplante Reform der Geschäftsordnung nichts an diesem Verfahren ändern will¹⁾, muß eine Lösung gefunden werden, die eine verfassungsrechtlich zulässige Behandlung von Petitionen gewährleistet, da Art. 45 c GG hierfür keine Regelung getroffen hat.

Wegen Art. 45 c Abs. 1 GG müssen die beim Bundestag eingegangenen Eingaben dem Petitionsausschuß direkt zugeleitet werden, ohne daß der Bundestagspräsident und die Zentralstelle für Petitionen zwischengeschaltet werden. Sofern es sich um die Erledigung von Formalitäten handelt, wie Registrierung und Eingangsbestätigung, kann der Petitionsausschuß die Vorbereitung dieser Arbeiten auf das Ausschußsekretariat delegieren, das zu jedem Ausschuß dazugehört, um die Parlamentsarbeit zu erleichtern.²⁾

Das Vorprüfverfahren muß jedoch bei der Behandlung von zulässigen und unzulässigen Petitionen dem Petitionsausschuß obliegen.

Als Beispiel dafür, wie dies in praxi aussehen kann, könnte das Annahmeverfahren für Verfassungsbeschwerden nach § 93 a BVerfGG herangezogen werden.

1) so die mündliche Auskunft des Sekretärs des Petitionsausschusses vom 15.01.1979

2) vgl. zur Arbeitsweise von Ausschüssen und ihren Sekretariaten ausf. QUARITSCH, Festschrift für Forsthoff, S. 303 (313 ff.)

Bevor über die Zulässigkeit und Begründetheit einer Verfassungsbeschwerde durch den Senat des BVerfG entschieden wird, bedarf es eines besonderen Annahmeprotokolls, der dem Senat vorbehalten ist. In der ersten Stufe dieses Verfahrens können aus jeweils drei Richtern gebildete Ausschüsse (sog. Dreierausschüsse) im Vorprüfverfahren durch einstimmigen Beschluß eine Verfassungsbeschwerde bereits ablehnen, wenn die in § 93 a Abs. 3 BVerfGG angeführten Mindestvoraussetzungen nicht erfüllt sind. Dieses dem Hauptverfahren vorgelagerte Verfahren soll der Entlastung des Senats dienen, indem auf vereinfachte Art und Weise eine Aussonderung von solchen Verfassungsbeschwerden geschieht, die im Hauptverfahren wegen fehlender Zulässigkeit oder aus anderen Gründen keine hinreichenden Erfolgsaussichten gehabt hätten.¹⁾

Erst wenn die Verfassungsbeschwerde diesen Dreierausschuß passiert hat, befürwortet der Senat die Annahme, "wenn mindestens zwei Richter der Auffassung sind, daß von der Entscheidung die Klärung einer verfassungsrechtlichen Frage zu erwarten ist oder dem Beschwerdeführer durch die Versagung der Entscheidung zur Sache ein schwerer und unabwendbarer Nachteil entsteht", § 93 a Abs. 4 S. 2 BVerfGG.

Dieses Vorprüfverfahren ist dem sog. a limine Verfahren des § 24 BVerfGG zwingend vorgeschaltet²⁾, wonach alle vor dem BVerfG gestellten Anträge wegen Unzulässigkeit oder offensichtlicher Unbegründetheit durch einstimmigen Beschluß des Gerichts verworfen werden können.³⁾

-
- 1) MAUNZ-SCHMIDT-BLEIBTREU-KLEIN-ULSAMER § 93 a Rdnr. 14
 - 2) § 24 BVerfGG wird auch als summarisches Verfahren bezeichnet - MAUNZ-SCHMIDT-BLEIBTREU-KLEIN-ULSAMER § 24 Rdnr. 1
 - 3) Für das Verfassungsbeschwerdeverfahren ist § 24 BVerfGG heute nahezu bedeutungslos; zum Verhältnis § 24 BVerfGG / § 93 a BVerfGG MAUNZ-SCHMIDT-BLEIBTREU-KLEIN-ULSAMER § 93 a Rdnr. 15

Sowohl das Vorprüfverfahren nach § 93 a BVerfGG als auch das a limine Verfahren nach § 24 BVerfGG stellen Versuche dar, einerseits mit der Flut der Eingaben fertig zu werden, andererseits dem Verfassungsauftrag gerecht zu werden, nämlich alle gestellten Anträge vor das Verfassungsgericht und seine Mitglieder gelangen zu lassen, und zwar mit Hilfe einer durchaus verfassungsrechtlich zulässigen Verfahrensmethode.

Denn Art. 94 GG enthält keine Bestimmungen über die "Organisation des Bundesverfassungsgerichts, insbesondere weder über die Spruchkörper, durch die es entscheidet, noch über die Zahl der zur Mitwirkung bei der einzelnen Entscheidung berufenen Richter"¹⁾, so daß die Verfahrensregelung dem Gesetzgeber überlassen werden konnte.

Da Art. 45 c GG über das Verfahren ebenfalls keine Bestimmungen getroffen hat, ließe sich hieraus folgender Lösungsweg für das Vorprüfverfahren im Petitionsausschuß entwickeln.

Der Petitionsausschuß könnte jeweils zwei oder drei seiner Mitglieder für einen oder mehrere Vorprüfungsausschüsse bestimmen, die über die Zulässigkeit von Petitionen entscheiden. Diese sollten sich nicht die gesamte Legislaturperiode mit dieser Aufgabe beschäftigen, sondern durch ein roulierendes System könnte z. B. jedes Jahr ein neues Kollegium gewählt werden. Bei der Prüfung der Zulässigkeit von Petitionen könnten dann die Parlamentarier durch ein personalverstärktes Ausschußsekretariat unterstützt werden.

1) so ausdrücklich BVerfGE 19, 88 (91)

Nach der Vorprüfung würde dann dieses Kollegium dem Petitionsausschuß entsprechende Anträge vorlegen, die dieser dann nach Beratung dem Bundestag zur endgültigen Beschlußfassung empfehlen würde.

Sofern es sich um offensichtlich unzulässige Petitionen handelt, sollte dem Kollegium die Möglichkeit einer Vorentscheidungsbefugnis in dem Sinne eingeräumt werden, daß die Entscheidung wirksam wird, sofern bis zur nächsten Ausschußsitzung und der folgenden Plenarsitzung kein Widerspruch seitens anderer Ausschußmitglieder bzw. Bundestagsabgeordneter erhoben wird. Nur so kann gewährleistet werden, daß im Sinne des Art. 17 GG gehandelt wird.

Bei der Zusammensetzung des Ausschusses sollten die Fraktionen bei der Benennung ihrer Mitglieder¹⁾ darauf achten, nicht nur Fraktionsneulinge in diesen unpolitischsten aller Ausschüsse²⁾ zu senden, sondern auch Parlamentarier für diesen Ausschuß zu bestimmen, die mindestens eine Wahlperiode in einem solchen Ausschuß gearbeitet haben und von daher die Probleme schneller und leichter bewältigen können. Es wäre daher auch angebracht, wenn der Ausschuß mit etlichen Juristen besetzt wäre, die sich dann insbesondere mit schwierigeren juristischen Problemen beschäftigen können.

Fraglich bleibt, in welcher Rechtsform ein solches Verfahren festgelegt werden müßte.

Aufgrund der Auswirkung der Petition wird es wohl unumgänglich sein, die Form des Gesetzes zu benutzen.³⁾

1) § 68 GeschOBT

2) SCHMIDT, Mensch und Staat 1970, S. 69

3) vgl. hierzu Ausführungen S. 72

3. Die Delegation auf das Präsidium, die Schriftführer, den Sitzungsvorstand, den Ältestenrat und die Fraktionen

Im nachfolgenden wird untersucht, inwieweit eine Delegation auch auf andere parlamentarische Organe verfassungsrechtlich zulässig wäre.

- a) Die Delegation auf das Bundestagspräsidium

Neben dem Bundestagspräsidenten gibt es nach Art. 40 Abs. 1 S. 1 GG seine z. Zt. vier Stellvertreter, die mit ihm das Bundestagspräsidium bilden, § 5 GeschOBT.¹⁾

Neben dem Zustimmungserfordernis bei Verträgen, die für die Bundestagsverwaltung von erheblicher Bedeutung sind²⁾ und bei der Ernennung und Entlassung von Beamten ab Gruppe A 16 und höher oder entsprechend eingestufen Angestellten³⁾ gehört es auch zu den Aufgaben des

1) Ursprünglich sollte das Präsidium auch verfassungsrechtlich institutionalisiert werden - Art. 50 Abs. 1 HerrenCHE: "Der Bundestag wählt sein Präsidium, bestehend aus dem Präsidenten, dessen Stellvertretern und den Schriftführern".

2) § 7 Abs. 3 S. 1 GeschOBT

3) § 7 Abs. 4 S. 4 GeschOBT

Da die dem Präsidenten als Chef einer obersten Bundesbehörde zustehenden Rechte nach dem BBG nicht rechtswirksam geändert werden können, konnte § 67 Abs. 4 GeschOBT die Zustimmung der Stellvertreter des Präsidenten nur intern vorsehen.

Präsidiums, bei Beanstandungen in Bezug auf Verhaltensregeln das betroffene Mitglied des Bundestages anzuhören.¹⁾ Nach diesen Verhaltensregeln für Mitglieder des Deutschen Bundestages muß auch jede vergütete Nebentätigkeit dem Präsidium angezeigt werden.²⁾

Neben den in der Geschäftsordnung festgelegten Aufgaben hat das Präsidium jedoch keinerlei Befugnisse an Entscheidungen, die dem Präsidenten z. B. nach

Art. 39 Abs. 3 S. 2 und 3, Art. 40 Abs. 2,

Art. 54 Abs. 4 S. 2 GG oder anderen Gesetzen durch

Geschäftsordnung übertragen sind, mitzuwirken.³⁾ Dem

Präsidium kommt somit weder eine Vertretungs- noch eine Geschäftsführungsbefugnis für den Bundestag zu.

Daher ist es auch nicht zulässig, eine Delegation von bestimmten Aufgaben des Parlaments, wie hier bei der Behandlung von Petitionen nach Art. 17 GG, durch das Präsidium vornehmen zu lassen.

b) Die Delegation auf
die Schriftführer

Die nach Art. 40 Abs. 1 S. 1 GG zu wählenden Schriftführer haben den Präsidenten während der Bundestags-sitzungen zu unterstützen, § 9 GeschOBT. Dazu zählt insbesondere die Beurkundung der Verhandlungen, die Führung von Rednerlisten, das Sammeln und Zählen von Stimmen und die Überwachung der stenografischen Sitzungsberichte.³⁾

Da ihnen weitere Tätigkeiten nicht obliegen, ist eine Delegation auf sie nicht zulässig.

1) Anlage 1 Abschnitt 2 zur GeschOBT

2) Anlage 1 Abschnitt 1 Nr. 2 zur GeschOBT

3) zu den Aufgaben der Schriftführer ausführlich
TROSSMANN § 8 Rdnr. 1 und § 9 Rdnr. 1

c) Die Delegation auf den
Sitzungsvorstand

Zusammen mit zwei anwesenden Schriftführern bildet der amtierende Präsident den Sitzungsvorstand, § 8 Abs. 1 GeschOBT. Diesem Kollegium obliegt die Leitung der Bundestagssitzungen, d. h. der Sitzungsvorstand stellt das Ergebnis der Abstimmungen fest und entscheidet ggfs. auch bei Zweifeln über die Beschlußfähigkeit des Bundestages.¹⁾ Aufgrund seiner Leitungsfunktion entspricht es daher dem parlamentarischen Brauch, je einen Schriftführer aus den Reihen der Regierungsfraktionen und der Oppositionsfraktionen zu bestimmen.²⁾

Da dem Sitzungsvorstand jedoch keine weiteren Funktionen zustehen, wäre auch eine Delegation von bestimmten Aufgaben innerhalb des Art. 17 GG auf dieses Gremium unzulässig.

d) Die Delegation auf
den Ältestenrat

Obwohl der Ältestenrat³⁾ verfassungsrechtlich nicht institutionalisiert wurde, ist er das eigentliche politische Organisations- und Leitungsgremium der gesamten

1) vgl. hierzu auch TROSSMANN § 8 Rdnr. 1, 2

2) VERSTEYL in v. MÜNCH Art. 40 Rdnr. 9

3) Entstanden ist der Ältestenrat aus dem sog. "Seniorenkonvent", der aus dem Präsident des Abgeordnetenhauses und den Vertrauensmännern der Fraktionen bestand, so GeschORT nach der RV von 1871; die Aufgaben des Ältestenrates heute entsprechen § 12 GeschORT von 1922.

Parlamentsarbeit.¹⁾ Der Ältestenrat setzt sich aus dem Präsidium und dreiundzwanzig weiteren von den Fraktionen gemäß § 12 GeschOBT zu benennenden Mitgliedern zusammen.²⁾

Nach § 6 Abs. 2 GeschOBT gehören zu den Aufgaben des Ältestenrates, den Präsidenten bei der Geschäftsführung zu beraten, eine Verständigung der Fraktionen über den Arbeitsplan des Bundestages herbeizuführen, die Erörterung von Parlamentsfragen, sofern es sich nicht um Beratungsgegenstände des Bundestages der Sache nach handelt und eine Verständigung der Fraktionen über die Besetzung der Stellen der Ausschußvorsitzenden und ihrer Stellvertreter zu erreichen.³⁾

Sofern diese Verständigung nicht möglich ist, kann das sog. Zugriffverfahren⁴⁾ angewandt werden, d. h. die Fraktionen treffen ihre Wahl in der Reihenfolge der auf sie entfallenden Proportionalzahlen.⁵⁾

Nach § 6 Abs. 3 GeschOBT beschließt der Ältestenrat auch über die inneren Angelegenheiten des Bundestages, sofern sie nicht in die Zuständigkeit des Parlaments fallen. Dazu gehören u. a. alle für die Funktions-

1) LOEWENBERG S. 247 ff.

2) Wegen der Aufgaben im Ältestenrat nimmt an jeder Sitzung des Ältestenrates auch ein Vertreter der Regierung teil.

3) vgl. hierzu insbesondere TROSSMANN § 6 Rdnr. 4 ff.

4) 4. WP. 3. Sitzung ÄR vom 17.01.1962 S. 1 und 2

5) Es handelt sich hier um das "Haresche Verfahren" der "mathematischen Proportionen" nach dem englischen Verfassungsjuristen Thomas Hare (1806-1891), das für die Verteilung der Stellen der Ausschußvorsitzenden nach dem von § 68 Abs. 1 GeschOBT zu bestimmenden System geregelt wurde; vgl. hierzu 6. WP. 31. Sitzung ÄR vom 03.11.1970 S. 2

fähigkeit des Parlaments erforderlichen Maßnahmen, die sowohl den parlamentarischen als auch den Verwaltungsbereich betreffen.¹⁾ Hierzu zählt nicht nur die Aufstellung des Voranschlages für den Haushaltseinzelplan 02 des Bundestages sondern auch die Erteilung von Hausausweisen und der Aufbau und die Aufgabenverteilung der Bundestagsverwaltung.²⁾

Da der Ältestenrat über diese Aufgaben beschließt, wird er hier als Beschlußorgan tätig, d. h. er entscheidet grundsätzlich endgültig, so daß das Plenum diese Entscheidung nicht mehr zu bestätigen braucht.

Obwohl der Ältestenrat nach § 6 Abs. 3 GeschOBT als Beschlußorgan tätig wird, beschränken sich die Tätigkeiten auf die inneren Angelegenheiten. Da es sich jedoch bei Art. 17 GG um die Wahrnehmung parlamentarischer Zuständigkeiten handelt, wäre eine Delegation auf den Ältestenrat nicht zulässig.

e) Die Delegation auf Fraktionen

Nach § 10 Abs. 1 S. 1 GeschOBT sind Fraktionen "Vereinigungen von mindestens fünf Prozent der Mitglieder des Bundestages, die derselben Partei oder solchen Parteien angehören, die aufgrund gleichgerichteter politischer Ziele in keinem Land miteinander in Wettbewerb stehen".

Weder das Grundgesetz noch die Geschäftsordnung des Bundestages sagen etwas aus über den Aufgabenbereich der Fraktionen. Umstritten ist daher auch ihre Rechts-

1) RITZEL-BÜCKER § 6 Anm. III 2

2) RITZEL-BÜCKER § 6 Anm. III 1

stellung.¹⁾ Da die Fraktionen nach der Geschäftsordnung mit eigenen Rechten ausgestattet sind²⁾ und da sie aufgrund eines Beschlusses des Ältestenrates³⁾ auch selbständige Anträge, Anfragen und Gesetzesentwürfe stellen können⁴⁾, sind sie zumindest ein relativ selbständiger Organteil des Bundestages.⁵⁾

Indem die Fraktionen Entscheidungen des Plenums und der Ausschüsse vorbereiten und inhaltlich anleiten, nehmen sie informell auf die Willensbildung und Entscheidung des Bundestages Einfluß. Jedoch wird ihnen an keiner Stelle oder in anderen Rechtsnormen die Möglichkeit, Parlamentsaufgaben wahrzunehmen, zugestanden. Daher wäre eine Delegation von Aufgaben des Parlaments nach Art. 17 GG verfassungsrechtlich unzulässig, da die Fraktionen für eine solche Aufgabe überhaupt keine rechtliche Legitimation hätten.

-
- 1) für Organstellung: BVerfGE 1, 208 (229);
v. MANGOLDT-KLEIN Art. 40 Anm. III;
VERSTEYL in v. MÜNCH Art. 40 Rdnr. 14;
aA: MAUNZ in MAUNZ-DÜRIG-HERZOG-SCHOLZ Art. 40 Rdnr. 14
für Organteile des Bundestages: STEIGER S. 117;
WOLFF, Verwaltungsrecht II § 74 I 6
für öffentlich-rechtlichen Verein:
MOECKE, NJW 1965, S. 276 ff.
für nicht (außen-) rechtsfähigen Verein mit
Innenrechtsfähigkeit ACHTERBERG, Grundzüge, S. 40
- 2) so z. B. §§ 6 Abs. 1, 68 GeschOBT
- 3) BT 1. WP. 135. Sitzung des ÄR vom 24.01.1952
- 4) Ein solcher Fraktionsantrag trägt die Unterschrift des Fraktionsvorsitzenden mit dem Zusatz "und Fraktion".
- 5) i. Erg. STEIGER S. 117

III. DIE DELEGATION PARLAMENTERISCHER
AUFGABEN NACH ART. 17 GG AUF
ANDERE ORGANE - INSTITUTIONEN

1. Die Zulässigkeit und
Grenzen der Delegation
auf andere Organe

Schließlich bleibt zu prüfen, ob und in welchem Umfang eine Delegation auf andere Institutionen möglich ist, die keine parlamentarischen Organe sind.

Da nach Art. 17 GG Petitionsadressat das Parlament als Institution ist¹⁾, wäre es verfassungsrechtlich unzulässig, wenn der Gesetzgeber bestimmte Aufgaben auf die Exekutive delegieren würde. Dieses widerspricht zum einen Art. 17 GG, der, wie bereits ausgeführt, ein typisches parlamentarisches Kontrollrecht darstellt, so daß eine solche Delegation als Eingriff in den parlamentarischen Kernbereich anzusehen wäre, was nicht zuletzt aus dem Demokratiegebot des Art. 20 Abs. 2 S. 1 GG und dem Grundsatz der Gewaltenteilung der Art. 20 Abs. 2 S. 2 und Abs. 3 GG folgt. Zum anderen läßt sich dieses Ergebnis auch mit der Einführung des Art. 45 c GG begründen, da hier bereits die Entscheidungsvorbereitung einem parlamentarischen Organ und nicht einem Exekutivorgan eingeräumt wurde.

1) vgl. Ausführungen S. 5 ff.

In Betracht kommen könnte daher allenfalls eine Regelung, die den Inhalt des Art. 17 GG nicht verletzt.

Da der verfassungsändernde Gesetzgeber in Art. 45 c Abs. 1 GG bestimmt hat, daß der Petitionsausschuß für die Behandlung von Petitionen zuständig ist, müßte ein solches Organ ebenfalls verfassungsrechtlich institutionalisiert werden.

Da Art. 45 c Abs. 1 GG den Aufgabenbereich des Petitionsausschusses bereits festgelegt hat, müßte hier ein zusätzlicher Absatz eingefügt werden, der bestimmt, daß gewisse Aufgaben einem zusätzlich bestimmten Hilfsorgan übertragen werden. Das Nähere würde dann ein entsprechend dazu erlassenes Bundesgesetz bestimmen.

Obwohl sich der Gesetzgeber gegen die Einführung eines solchen parlamentarischen Hilfsorgans entschieden hat¹⁾, sollte dennoch kurz erläutert werden, wie eine Delegation auf ein parlamentarisches Hilfsorgan aussehen könnte, wobei hier zwei parlamentarische Hilfsorgane als Beispiel gegenübergestellt werden.

1) vgl. hierzu auch Schlußbericht - Enquêtekommission
S. 150

2. Das Beispiel des Wehrbeauftragten nach Art. 45 b GG

Die Verfassung selbst kennt als einziges parlamentarisches Hilfsorgan den Wehrbeauftragten, der in Art. 45 b GG verfassungsrechtlich institutionalisiert wurde.¹⁾

Als Hilfsorgan des Bundestages hat der Wehrbeauftragte die Aufgabe, zur Kontrolle im Bereich der Verteidigung tätig zu werden.²⁾ Grundsätzlich kann der Wehrbeauftragte als parlamentarisches Hilfsorgan zur Prüfung bestimmter Vorgänge nur tätig werden, wenn er entweder vom Bundestag oder vom Bundestagsausschuß für Verteidigung dazu beauftragt ist.³⁾

Falls ihm jedoch "durch Mitteilung des Bundestages, Beschwerden von Soldaten oder auf andere Weise Umstände bekannt werden, die auf eine Verletzung der Grundrechte der Soldaten oder der Grundsätze über die innere Führung schließen lassen", kann er nach "pflichtgemäßem Ermessen" handeln³⁾, d. h. er hat dann eine selbständige Befugnis zum Tätigwerden.

1) Gesetz vom 19.03.1956 (BGBl I S. 111) und Gesetz über den Wehrbeauftragten des Bundestages (WbG) vom 26.06.1957 (BGBl I S. 652) i. d. F. vom 02.03.1974 (BGBl I S. 469)

2) DÜRIG in MAUNZ-DÜRIG-HERZOG-SCHOLZ Art. 45 b Rdnr.17; HERNEKAMP in v. MÜNCH Art. 45 b Rdnr. 10; aA: v. MANGOLDT-KLEIN Art. 45 b Anm. IV 1 b

3) § 2 Abs. 1 S. 1 WbG

4) § 2 Abs. 2 S. 1 WbG

5) BUSCH S. 32

Um eine Doppelbehandlung von Petitionen bei Soldaten zu vermeiden, ist aufgrund interner Verwaltungsrichtlinien ein ständiges Unterrichten zwischen dem Wehrbeauftragten und dem Petitionsausschuß festgelegt worden. Selbst wenn der Petent seine Eingabe sowohl an den Wehrbeauftragten als auch an den Petitionsausschuß richtet, wird es aufgrund dieser Verwaltungsrichtlinien niemals zu einem Petitionsbescheid des Wehrbeauftragten kommen, der einem vorher ergangenen Bescheid des Bundestages widerspricht.¹⁾

3. D a s B e i s p i e l d e s B ü r g e r - b e a u f t r a g t e n i n R h e i n l a n d - P f a l z

Demgegenüber hat als einziges Bundesland bisher Rheinland-Pfalz neben dem in Art. 90 a LV institutionalisierten Petitionsausschuß als zusätzliches Hilfsorgan noch einen Bürgerbeauftragten eingeführt.²⁾

Dieser Bürgerbeauftragte hat zunächst die Aufgabe, als zentrale Eingabestelle für Petitionen an den Landtag oder an den Petitionsausschuß tätig zu werden.³⁾

1) vgl. zu den internen Verwaltungsrichtlinien MEINDL, Unterrichtsbl. f. d. BWehr 1976, S. 286 (287)

2) Landesgesetz über den Bürgerbeauftragten des Landes Rheinland-Pfalz vom 03.05.1974 (GVBl S. 187) i. d. F. vom 05.11.1974 (GVBl S. 4697

zu seinen Aufgaben vgl. die umfassende Studie bei KEMPF, Bürgerbeauftragte, S. 56 ff. m.w.N.

3) § 1 Abs. 1 BürgerbeauftragtenG und § 99 GeschOLT

Als Amtsinhaber ist er nicht nur eine ständige Anlaufstelle, sondern er hat wie der Wehrbeauftragte die Möglichkeit, tätig zu werden, wenn er "in sonstiger Weise hinreichende Anhaltspunkte dafür erhält, daß Stellen, die der parlamentarischen Kontrolle des Landtages unterliegen, Angelegenheiten von Bürgern rechtswidrig oder unzweckmäßig erledigen oder erledigt haben".¹⁾

Da der Bürgerbeauftragte weder einer Regierung noch einer gesetzgebenden Körperschaft des Bundes, Landes oder einer kommunalen Vertretungskörperschaft angehören darf, handelt es sich hier um ein unabhängiges parlamentarisches Hilfsorgan.²⁾

Sofern die Eingaben nach Auffassung des Bürgerbeauftragten einer sachlichen Prüfung unterliegen, trägt er dann dem Petitionsausschuß die Art der Erledigung vor, worüber dieser dann letztlich entscheidet.³⁾

Sieht der Bürgerbeauftragte von einer weiteren "sachlichen Prüfung" ab, erhält der Petent die Mitteilung unter Angabe von Gründen. Der Petitionsausschuß wird dann lediglich unterrichtet.^{4) 5)}

Die gesetzliche Regelung will erreichen, daß der Bürgerbeauftragte eine sorgfältige Prüfung des Einzelfalles vornehmen kann, die für den Petitionsausschuß in vielen Fällen schwerer durchführbar wäre, ohne damit die Entscheidungsbefugnis des Parlaments zu beeinträchtigen.

1) § 1 Abs. 2 BürgerbeauftragtenG

2) § 10 Abs. 4 BürgerbeauftragtenG

3) Die Kriterien, wann eine "sachliche Prüfung" geeignet erscheint, regelt § 3 BürgerbeauftragtenG.

4) § 3 Abs. 3 BürgerbeauftragtenG

5) vgl. zur Behandlung der Eingaben die jährliche Unterrichtung des Landtages durch den Bürgerbeauftragten nach § 7 Abs. 3 BürgerbeauftragtenG; zuletzt für 1977 LT-Drs. 8/3011

4. v e r g l e i c h e n d e B e t r a c h - t u n g z w i s c h e n d e m W e h r b e a u f t r a g t e n u n d d e m B ü r g e r b e a u f t r a g t e n

Ein Vergleich zwischen der Regelung des Art. 45 b GG über den Wehrbeauftragten und dem Landesgesetz über den Bürgerbeauftragten in Rheinland-Pfalz ergibt, daß hier auf unterschiedlicher Rechtsstufe die Delegation auf ein parlamentarisches Hilfsorgan vorgenommen wurde. Da dieses jedoch zumindest in Gesetzesform unter Berücksichtigung einer klaren Kompetenzregelung geschah, wird man beide Formen als zulässig ansehen müssen.

Fraglich bleibt jedoch, ob die Entscheidungsbefugnis auf ein parlamentarisches Hilfsorgan delegiert werden kann, wie dieses bei solchen Petitionen geschieht, die nach Auffassung des Bürgerbeauftragten nicht mehr einer weiteren Prüfung durch den Petitionsausschuß oder den Landtag unterliegen.¹⁾ Im Gegensatz zur gängigen Praxis der Zentralstelle für Petitionen sind hier jedoch die Grenzen des Prüfungsrechtes nicht durch interne Verwaltungsrichtlinien, sondern durch Gesetz festgelegt worden.

Dennoch ist auch hier nicht unproblematisch, ob nicht sämtliche Petitionen letztlich durch den Petitionsausschuß und den Landtag entschieden werden müssen, da nur auf diesem Wege dem Verfassungsauftrag des Art. 11 RhPf LV entsprochen werden kann.

1) vgl. hierzu § 3 BürgerbeauftragtenG

Z u s a m m e n f a s s u n g

Art. 17 GG bringt keine verfahrensrechtlichen Vorschriften über die Behandlung von Petitionen.

Obwohl der Bundestag die Behandlung von Eingaben in Art. 45 c GG dem Petitionsausschuß zugewiesen hat, muß er jedoch Herr des Verfahrens bleiben.

Die in § 6 PetitionsG vorgesehene Subdelegation auf einzelne Mitglieder des Petitionsausschusses "nach Maßgabe der Geschäftsordnung" ist verfassungsrechtlich zulässig, soweit die Befugnisse des Petitionsausschusses nach dem PetitionsG und der GeschOBT nicht überschritten werden. Der Bundestag bleibt aufgefordert, im Rahmen der geplanten Neufassung der Geschäftsordnung entsprechende Ausführungsbestimmungen zu § 6 PetitionsG zu schaffen.

Nach Art. 45 c GG sind alle Petitionen dem Petitionsausschuß zur Behandlung zu überweisen. Es ist verfassungsrechtlich nicht mehr mit Art. 17 GG in Verbindung mit Art. 45 c GG vereinbar, daß der Bundestagspräsident Eingaben auch an die zuständigen Fachausschüsse abgibt. Der Petitionsausschuß darf Bitten zur laufenden Gesetzgebung den zuständigen Fachausschüssen nicht zur abschließenden Erledigung überweisen. Er muß vielmehr die zuständigen Fachausschüsse als mitberatende Ausschüsse beteiligen.

Die Vorprüfung durch die Zentralstelle für Petitionen, einer Abteilung der Bundestagsverwaltung, ist mit Art. 17 GG nicht vereinbar. Die Behandlung der Petitionen gehört zum parlamentarischen Aufgabenbereich und ist keine Verwaltungstätigkeit. Es ist daher erforderlich, daß das Vorprüfverfahren vom Bundestag oder vom Petitionsausschuß durchgeführt wird, zumal unzulässige Petitionen ohne Einschaltung des Petitionsausschusses durch die Zentralstelle für Petitionen selbst abschließend erledigt werden. Der Petitionsausschuß könnte jedoch einen oder mehrere Vorprüfungsausschüsse bilden, die über die Zulässigkeit von Eingaben entscheiden.

Eine Delegation auf andere Organe des Bundestages ist nicht zulässig.

Da auch die geplante Reform der Geschäftsordnung weiterhin der Zentralstelle für Petitionen die Vorprüfung überlassen will, sollte sich das Parlament - der Bundestag und die zuständigen Ausschüsse (Petitionsausschuß, Rechtsausschuß und Ausschuß für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung) - mit der Frage beschäftigen, wie die Behandlung von Petitionen in einem verfassungsrechtlich zulässigen Verfahren durchgeführt werden kann. Es müßte dabei insbesondere die Frage der Vorprüfung und Delegation neu überdenken.

Dies gilt auch für die Bundesländer Bayern und Hessen, in denen ebenfalls die Vorprüfung durch eine Abteilung der Landtagsverwaltung vorgenommen wird.¹⁾

1) vgl. hierzu § 83 BayGeschOLT; § 54 Abs. 1 HessGeschOLT

A N H A N G

A N H A N G I

AUSZUG AUS DEM GRUNDGESETZ FÜR DIE
BUNDESREPUBLIK DEUTSCHLAND VOM 23.05.1949

A r t i k e l 1 7

Jedermann hat das Recht, sich einzeln oder in Gemeinschaft mit anderen schriftlich mit Bitten oder Beschwerden an die zuständigen Stellen und an die Volksvertretung zu wenden.

A r t i k e l 4 5 c

- (1) Der Bundestag bestellt einen Petitionsausschuß, dem die Behandlung der nach Artikel 17 an den Bundestag gerichteten Bitten und Beschwerden obliegt.
- (2) Die Befugnisse des Ausschusses zur Überprüfung von Beschwerden regelt ein Bundesgesetz.

A N H A N G I I

GESETZ ÜBER DIE BEFUGNISSE DES PETITIONS-
AUSSCHUSSES DES DEUTSCHEN BUNDESTAGES
(GESETZ NACH ARTIKEL 45 c DES GRUND-
GESETZES) VOM 19.07.1975 (BGBl I S. 1921)

§ 1

Zur Vorbereitung von Beschlüssen über Beschwerden nach Artikel 17 des Grundgesetzes haben die Bundesregierung und die Behörden des Bundes dem Petitionsausschuß des Deutschen Bundestages Akten vorzulegen, Auskunft zu erteilen und Zutritt zu ihren Einrichtungen zu gestatten.

§ 2

Für die bundesunmittelbaren Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts gilt § 1 entsprechend in dem Umfang, in dem sie der Aufsicht der Bundesregierung unterstehen.

§ 3

- (1) Aktenvorlage, Auskunft sowie der Zutritt zu Einrichtungen dürfen nur verweigert werden, wenn der Vorgang nach einem Gesetz geheimgehalten werden muß oder sonstige zwingende Geheimhaltungsgründe bestehen.
- (2) Über die Verweigerung entscheidet die zuständige oberste Aufsichtsbehörde des Bundes. Die Entscheidung ist zu begründen.

§ 4

Der Petitionsausschuß ist berechtigt, den Petenten, Zeugen und Sachverständige anzuhören.

§ 5

Der Petent, Zeugen und Sachverständige, die vom Ausschuß geladen worden sind, werden entsprechend dem Gesetz über die Entschädigung von Zeugen und Sachverständigen in der Fassung der Bekanntmachung vom 1. Oktober 1969 (Bundesgesetzblatt I S. 1756), geändert durch Artikel 6 des Gesetzes zur Entlastung der Landgerichte und zur Vereinfachung des gerichtlichen Protokolls vom 20. Dezember 1974 (Bundesgesetzblatt I S. 3651), entschädigt.

§ 6

Der Petitionsausschuß kann nach Maßgabe der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages die Ausübung seiner Befugnisse nach diesem Gesetz im Einzelfall auf eines oder mehrere seiner Mitglieder übertragen.

§ 7

Gerichte und Verwaltungsbehörden sind verpflichtet, dem Petitionsausschuß und den von ihm beauftragten Mitgliedern Amtshilfe zu leisten.

§ 8

Dieses Gesetz gilt nach Maßgabe des § 13 Abs. 1
des Dritten Überleitungsgesetzes vom 4. Januar 1952
(Bundesgesetzblatt I S. 1) auch im Land Berlin.

§ 9

Dieses Gesetz tritt am Tage nach seiner Verkündung
in Kraft.

A N H A N G I I I

AUSZUG AUS DER GESCHÄFTSORDNUNG DES
DEUTSCHEN BUNDESTAGES IN DER FASSUNG
DER BEKANNTMACHUNG VOM 22.05.1970

§ 112

P e t i t i o n e n

- (1) Die Registrierung aller Petitionen erfolgt durch das zuständige Büro des Bundestages. Der Präsident überweist die Petitionen dem Petitionsausschuß oder den zuständigen Fachausschüssen. Der Petitionsausschuß unterrichtet sich laufend über die Erledigung der den Fachausschüssen überwiesenen Petitionen. Petitionen können nachträglich an einen anderen Ausschuß überwiesen werden.
- (2) Mitglieder des Bundestages, die eine Petition überreichen, sind auf ihr Verlangen zur Ausschußverhandlung mit beratender Stimme hinzuziehen.

§ 113

A u s s c h u ß b e r i c h t e
ü b e r P e t i t i o n e n

- (1) Ausschlußberichte über Petitionen werden dem Bundestag mindestens einmal im Monat in einer Sammelübersicht vorgelegt. Darüber hinaus erstattet der Petitionsausschuß dem Plenum vierteljährlich einen mündlichen Bericht über seine Tätigkeit.
- (2) Die Berichte der Ausschüsse über Petitionen müssen mit einem Antrag schließen, der in der Regel lautet:
 - a) die Petition der Bundesregierung zur Berücksichtigung, zur Erwägung, als Material oder zu Kenntnisnahme zu überweisen,
 - b) sie durch Beschluß über einen anderen Gegenstand für erledigt zu erklären,
 - c) die Petition durch die Erklärung der Bundesregierung als erledigt anzusehen,
 - d) über sie zur Tagesordnung überzugehen,
 - e) sie als ungeeignet zur Beratung im Bundestag zu erklären.
- (3) Die Übersichten werden gedruckt und auf die Tagesordnung gesetzt, beraten aber nur, wenn es beschlossen wird.
- (4) Den Einsendern wird die Art der Erledigung ihrer Petition durch den Präsidenten oder einen Beauftragten mitgeteilt. Diese Mitteilung soll möglichst mit Gründen versehen sein.

A N H A N G I V

AUSZUG AUS DEM VORSCHLAG DES AUSSCHUSSES
FÜR WAHLPRÜFUNG, IMMUNITÄT UND GESCHÄFTS-
ORDNUNG VOM 30.11.1978 ZUR ÄNDERUNG DER
GESCHÄFTSORDNUNG DES DEUTSCHEN BUNDESTAGES

§ 107

Z u s t ä n d i g k e i t d e s
P e t i t i o n s a u s s c h u s s e s

- (1) Dem gemäß Art. 45 c des Grundgesetzes vom Bundestag zu bestellenden Petitionsausschuß obliegt die Behandlung der nach Artikel 17 des Grundgesetzes an den Bundestag gerichteten Bitten und Beschwerden.
- (2) Soweit sich aus dem Gesetz über die Befugnisse des Petitionsausschusses des Deutschen Bundestages nichts anderes ergibt, werden die Petitionen gemäß den nachfolgenden Bestimmungen behandelt.

§ 108

Ü b e r w e i s u n g d e r P e t i t i o n e n

- (1) Der Präsident überweist die Petitionen an den Petitionsausschuß. Dieser überweist Petitionen zur laufenden Gesetzgebung an die zuständigen Fachausschüsse.
- (2) Mitglieder des Bundestages, die eine Petition überreichen, sind auf ihr Verlangen zu den Ausschußverhandlungen mit beratender Stimme zuzuziehen.

§ 109

R e c h t e d e s P e t i t i o n s a u s s c h u s s e s

- (1) Der Petitionsausschuß hat Grundsätze über die Behandlung von Bitten und Beschwerden aufzustellen und diese zum Ausgangspunkt seiner Entscheidung im Einzelfall zu machen.
- (2) Soweit Ersuchen um Aktenvorlage, Auskunft oder Zutritt zu Einrichtungen unmittelbar an Behörden des Bundes, bundesunmittelbare Körperschaften, Anstalten und Stiftungen des öffentlichen Rechts gerichtet werden, ist das zuständige Mitglied der Bundesregierung zu verständigen.
- (3) Vor der Anhörung des Petenten, Zeugen oder Sachverständigen ist das zuständige Mitglied der Bundesregierung rechtzeitig zu unterrichten.

§ 110

Ü b e r t r a g u n g v o n B e f u g n i s s e n

Die Übertragung von Befugnissen nach dem Gesetz nach Artikel 45 c des Grundgesetzes auf eines oder mehrere seiner Mitglieder muß der Petitionsausschuß im Einzelfall beschließen. Inhalt und Umfang der Übertragung sind im Beschluß zu bestimmen.

§ 111

B e s c h l u ß e m p f e h l u n g u n d
B e r i c h t d e s P e t i t i o n s -
a u s s c h u s s e s

- (1) Der Bericht über die vom Petitionsausschuß behandelten Petitionen wird mit einer Beschlußempfehlung dem Bundestag in einer monatlichen Sammelübersicht vorgelegt. Der Bericht soll monatlich vorgelegt werden. Darüber hinaus erstattet der Petitionsausschuß dem Bundestag jährlich einen schriftlichen Bericht über seine Tätigkeit.
- (2) Die Berichte werden gedruckt, verteilt und innerhalb von drei Sitzungswochen nach der Verteilung auf die Tagesordnung gesetzt. Sie können vom Berichterstatter mündlich ergänzt werden. Eine Aussprache findet jedoch nur statt, wenn diese von einer antragsberechtigten Anzahl von Mitgliedern des Bundestages (§ 76 Abs. 1) verlangt wird.
- (3) Dem Einsender wird die Art der Erledigung ihrer Petition mitgeteilt. Diese Mitteilung soll mit Gründen versehen sein.

Gesamtstand der Petitionen (Stand 31.12.1978)

27 200	33 000	29 559 14 940 ¹⁾ 288 858 ²⁾	29 993 8 210 ³⁾ 500 000 ⁴⁾ 45 746 ⁵⁾	
1. Wahlperiode (1. 9. 1949 bis 5. 9. 1953)	2. Wahlperiode (6. 9. 1953 bis 5. 10. 1957)	3. Wahlperiode (6. 10. 1957 bis 16. 10. 1961)	4. Wahlperiode (17. 10. 1961 bis 17. 10. 1965)	
23 232 3 311 ⁶⁾ 72 ⁷⁾ 6 791 ⁸⁾	22 882 3 507 ⁹⁾ 730 ¹⁰⁾ 38 042 ¹¹⁾ 1 610 ¹²⁾ 164 ¹³⁾ 212 ¹⁴⁾	911	49 204 188 976 ¹⁵⁾ 14 718 ¹⁶⁾ 102 ¹⁷⁾ 1 835 ¹⁸⁾	26 667 ^{*)}
5. Wahlperiode (18. 10. 1965 bis 19. 10. 1969)	6. Wahlperiode (20. 10. 1969 bis 22. 9. 1972)	Zeit zwischen 6. und 7. Wahlperiode (23. 9. 1972 bis 12. 12. 1972)	7. Wahlperiode (13. 12. 1972 bis 13. 12. 1976)	8. Wahlperiode

Anmerkungen: *) Davon sind 2 354 Engaben Bitten zur Bundesgesetzgebung = 8,8 v. H.

Unter den fettgedruckten Zahlen sind zusätzlich ausgewiesen:

Massen-Eingaben

- 1) zur Ausrüstung der Bundeswehr mit Atomwaffen,
- 2) zur Rot-Kreuz-Konvention gegen Atomwaffen,
- 3) zur Verkehrssicherheit, zur Aufnahme diplomatischer Beziehungen zu Israel, zur Krankenversicherungsreform und zur Notstandsgesetzgebung,
- 4) zur Urheberrechtsreform,
- 5) zum Ablauf der Verjährungsfrist für NS-Verbrechen (1965),
- 6) zu den Vorgängen in Biafra/Nigeria,
- 7) zur Wahl des Bundespräsidenten in Berlin,
- 8) zum Ablauf der Verjährungsfrist für NS-Verbrechen (1969),
- 9) zur öffentlichen Anhörung zur Entwicklungspolitik,
- 10) zur Gewährung von Lastenausgleichsleistungen an aus dem Vertreibungsgebiet nach Nordamerika Ausgewanderte,
- 11) zur Aktion „Porno Stop“
- 12) zur Ratifizierung der Ostverträge
- 13) zum konstruktiven Mißtrauensvotum vom 27. April 1972
- 14) zur Ratifizierung der Ostverträge
- 15) zur Reform des § 218 StGB – Fristenregelung – (siehe auch C. Aufgliederung der Petitionen)
- 16) zum geplanten „Reitverbot im Wald“
- 17) zur Aufhebung des Prüfungsverfahrens für Kriegsdienstverweigerer
- 18) Vorschläge zur Namensänderung des Petitionsausschusses

		8. Wahlperiode	
1	Dem Anliegen der Einsender von Beschwerden wurde entsprochen	1 657	6,77 v. H. *)
2	Nach Prüfung der Sach- und Rechtslage erledigt	2 757	11,27 v. H.
3	Durch frühere, in anderem Zusammenhang gefaßte Beschlüsse des Bundestages gegenstandslos geworden	126	0,51 v. H.
4	Überweisungen an die Bundesregierung		
	a) zur Berücksichtigung, zur Erwägung	68	0,28 v. H.
	b) als Material, zur Kenntnisnahme	784	3,20 v. H.
5	Als erwägenswerte Anregung zur Kenntnis genommen	4	0,02 v. H.
6	Überweisungen an die zuständigen Fachausschüsse	602	2,46 v. H.
7a	Überweisungen an die Volksvertretungen der zuständigen Länder	7 736	31,61 v. H.
7b	Ungeeignet zur Beratung im Bundestag: schwebende oder abgeschlossene Gerichtsverfahren	940	3,84 v. H.
7c	Ungeeignet zur Beratung im Bundestag: Rechtsweg oder Instanzenzug nicht betreten oder nicht erschöpft	2 106	8,61 v. H.
7d	Ungeeignet zur Beratung im Bundestag: keine neuen Tatsachen oder Beweismittel gegenüber früheren erledigten Eingaben	59	0,24 v. H.
8	Sonstige endgültige Erledigungen: z.B. durch Rat, Auskunft, Verweisung, Materialübersendung, Rücknahme der Petition	6 922	28,29 v. H.
9	Unbehandelbar: anonym, verworren, beleidigend, ohne Petikum, ohne Anschrift usw.	709	2,90 v. H.
Insgesamt		24 470	100,00 v. H.

*) v. H. bezogen auf die Gesamtzahl der eingegangenen „Bitten“ und „Beschwerden“.

Bei Bezug lediglich auf die Zahl der im Bundestag sachlich behandelten „Beschwerden“ (11 404) — vgl. Ziff. 1, 4 a, 8 — = 14,53 v. H.

++) BT-Drs. VIII/ 2473

L e b e n s l a u f

- 05.03.1955 geb. in Eppstein/Ts. als Tochter des
Verlegers Dr. Hermann Schmitt-
Vockenhausen und seiner Ehefrau Ruth,
geb. Schulz
- 1961 - 1965 Volksschule Bad Soden/Ts.
- 1965 - 1970 Kreisgymnasium Sulzbach/Ts.
- 1970 - 1973 Kreisgymnasium "Taunusschule"
Königstein/Ts.
- 06.06.1973 Reifeprüfung "Taunusschule" Königstein/Ts.
- WS 1973 - Studium der Rechts- und Staats-
SS 1978 wissenschaften an der Johannes-
Gutenberg-Universität Mainz
- 21.09.1978 1. juristisches Staatsexamen in Mainz
- Oktober 1978 - Beurlaubung wegen Promotion
April 1979
- seit 01.05.1979 Rechtsreferendarin im OLG-Bezirk Koblenz

